



CÁMARA DE DIPUTADOS
H. Congreso de la Unión
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/115/2008

El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación

Palacio Legislativo de San Lázaro, Diciembre de 2008

Presentación

Con el propósito de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en materia de finanzas públicas, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, pone a su disposición la monografía sobre *El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación*. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en sus artículos 110 y 111, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) permitirá *identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público*; y los hallazgos servirán para retroalimentar el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos.

Los artículos transitorios de la Ley estipulan que durante el año 2008 debería concluir la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, lo que hace oportuna una revisión de la implantación del Sistema y los resultados disponibles, destacando el carácter incipiente del Sistema de Evaluación del Desempeño, y la información derivada de éste, ya que se trata de un proceso cuya implantación será gradual. Este documento recoge los diversos lineamientos alrededor del SED, que se hallan dispersos entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL; así como los resultados del PAE 2007 y la evaluación de la política social, recientemente publicada por el CONEVAL.

Lista de Abreviaturas

- APF:** Administración Pública Federal.
- ASF:** Auditoría Superior de la Federación
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DFID:** Departamento Británico par el Desarrollo Internacional
- DOF:** Diario Oficial de la Federación
- GTZ:** Agencia de Cooperación Técnico Alemana (Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit)
- ILPES:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
- LFPRH:** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- NEP:** Nueva Estructura Programática
- NORAD:** Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo
- MML:** Matriz del Marco Lógico
- MIR:** Matriz de Indicadores de Resultados
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ONG:** Organización no Gubernamental
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- PAE:** Programa Anual de Evaluación
- PASH:** Portal Aplicativo de la SHCP
- PbR:** Presupuesto Basado en Resultados
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PMG:** Programa de Mejoramiento de la Gestión
- PPEF:** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- PIPP:** Proceso Integral de Programación y Presupuesto
- RSP:** Reforma al Sistema Presupuestario
- RLFPRH:** Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- SED:** Sistema de Evaluación del Desempeño
- SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social
- SECODAM:** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- SIDA:** Agencia Sueca para la Cooperación y el Desarrollo Internacional
- SFP:** Secretaría de la Función Pública
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ZOPP:** Planeación Orientada a Objetivos (Zielorientierte Projektplanung)

Índice

¿Por qué evaluar el Presupuesto Público?	1
Las tendencias mundiales en materia de Evaluación del Desempeño	3
El estado del arte: la Metodología del Marco Lógico	10
Los antecedentes de la Evaluación del Desempeño en México	24
El Sistema de Evaluación del Desempeño en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	43
La versión definitiva del Sistema de Evaluación del Desempeño	72
Los Programas Anuales de Evaluación 2007-2009 y sus resultados	77
Perspectivas	115
Bibliografía Referida	117
Glosario	121

¿Por qué evaluar el Presupuesto Público?

Las últimas dos décadas atestiguaron una revisión importante del papel del Estado en la economía, así como de la amplitud y herramientas de su intervención. Las reformas en materia de libre comercio, integración económica, apertura a la inversión extranjera, desregulación y liberalización financiera, así como las políticas de privatización y desincorporación de empresas públicas, regulación y competencia en los monopolios naturales, las crecientes demandas de flexibilidad en los mercados laborales, el tránsito de los esquemas de solidaridad intergeneracional hacia las cuentas individuales en materia de seguridad social y la descentralización fiscal, pavimentaron el camino hacia un nuevo esquema de las finanzas públicas.

El libre comercio y la integración económica resultaron en la desaparición de los impuestos al comercio exterior, los sistemas tributarios ahora descansan en el consumo interno, es decir en la recaudación del IVA; la reducción del sector paraestatal representó ingresos fiscales muy altos en el corto plazo y una reducción permanente en el empleo y gasto público; las reformas en los sistemas de pensiones liberaron recursos públicos en el largo plazo, posibilitando el incremento del financiamiento; la desregulación financiera también introdujo problemas de riesgo moral en el sector financiero, imponiendo de vez en vez, onerosos rescates por parte del Banco Central; de la misma manera, la globalización de los mercados financieros eliminó las barreras para la propagación del riesgo sistémico entre países; la privatización de los monopolios naturales requirió el desarrollo de un sistema regulatorio para la provisión de estos bienes y servicios; la descentralización fiscal alteró la distribución de

competencias entre los órdenes de gobierno, así como los esquemas de transferencias intergubernamentales.¹ De esta manera los recursos públicos en manos de los gobiernos centrales decrecieron, se restringió el empleo de algunos instrumentos de política tradicionales como la emisión de moneda o el endeudamiento público.

Paralelamente, ocurrió una transformación radical en las sociedades; un elemento fundamental en el cambio, fue la revolución tecnológica en las telecomunicaciones que posibilitó la superación de las fronteras; así la población tiene mayor acceso a la información, reduciendo costos y aumentando su participación en las decisiones políticas; ello supone un reto para el Estado en materia de una rendición de cuentas, más oportuna y transparente. Adicionalmente, las tendencias internacionales en materia de gestión presupuestaria, han impulsado la implementación de sistemas de evaluación del ejercicio de los recursos públicos en muchos países. La evaluación implica conocer las metas u objetivos por política pública, que establece el gobierno, el monto de recursos públicos comprometidos para alcanzar las mismas y los resultados del ejercicio fiscal. Así, la evaluación se convierte en un elemento esencial para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas, contribuye a la mejora en el diseño de las políticas o programas públicos, brinda información para señalar los programas públicos que funcionan y aquellos con resultados insatisfactorios; mejorando la asignación de los escasos recursos públicos.

Pero la evaluación es un proceso de largo plazo, no arroja resultados sustantivos en los primeros años de operación, ya que involucra mecanismos de prueba y error; en su desarrollo, puesta en marcha y maduración es indispensable la participación comprometida de los servidores públicos, que se encargan de implementar los programas y atender directamente a los ciudadanos; para ello, al sistema de evaluación

¹ Una revisión de estas tendencias se encuentra en Alex Matheson y Teresa Curristine, **Modernising Government: The way forward**, OCDE, París, 2005.

se le complementa con un esquema de incentivos para promover la adopción de las mejores prácticas en el servicio público.

Las tendencias mundiales en materia de evaluación del desempeño

En los últimos 20 años, en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, en primer lugar, y posteriormente, en Estados Unidos, Chile, Uganda y otros países, se implementaron reformas presupuestarias² enfocadas a la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto público. En 1988, Nueva Zelanda introdujo su reforma presupuestaria basada en el desempeño; en la siguiente década le siguieron Canadá, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos; la siguiente fase comenzó a finales de 1990 con Austria, Alemania y Suiza. A mediados de la primera década del nuevo milenio tocó su turno a Turquía, junto con otros países del Este de Europa para quienes la reforma era parte de su integración a la Unión Europea.

Estas fases implican diferentes características de la gestión basada en resultados (GbR): las reformas abarcan temas como el establecimiento de metas de los programas presupuestarios, inicialmente se trató de productos y posteriormente de efectos directos, así como el diseño de contratos de desempeño para las entidades públicas. En América Latina, el movimiento hacia la evaluación del desempeño lo encabezó Chile en los años noventa, otros países que se incorporaron a este esquema son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

² Los países pioneros en la aplicación fueron Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, para una evaluación y algunas reflexiones consultar David Arellano G, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano A, **Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica**, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE-Fundación Ford.

El establecimiento del sistema de evaluación del desempeño tiene atributos distintivos en cada país, que reflejan sus características institucionales; esto es, organización política, marco normativo, la distribución de responsabilidades y atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno, así como entre los Poderes, su desempeño macroeconómico, la capacidad fiscal del Estado y la calidad y cantidad del servicio público. Por ejemplo, en Estados Unidos se optó por un enfoque incremental, iniciando con una fase piloto de cuatro años, antes de extender el modelo a todos los programas gubernamentales; Alemania e Irlanda recurrieron al mismo método. Por su parte, Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda y el Reino Unido tomaron el camino de la implementación general desde arriba. En otros países se les permitió a las agencias participar voluntariamente en las reformas, sin llegar a la generalización obligatoria, es el caso de Finlandia, donde las agencias públicas tuvieron oportunidad de desarrollar sus propios métodos, sin someterse a una forma específica de rendición de cuentas.

La adopción generalizada del presupuesto basado en resultados fue una respuesta de los gobiernos a la necesidad de maximizar los escasos recursos públicos, a través del diseño de políticas y programas públicos, cuyos resultados sean claramente apreciados por los contribuyentes; la forma más apropiada de dar a conocer su impacto es a través de indicadores de desempeño.

La GbR, o presupuesto basado en resultados, es una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impactos. Para ello, requiere el establecimiento de un conjunto de *indicadores de desempeño*. En primera instancia, el presupuesto en base a resultados, puede definirse como aquel que presenta información sobre lo que las dependencias y entidades gubernamentales han hecho, o esperan hacer, con los recursos asignados. Una definición estricta de la presupuestación basada en resultados, nos habla de un proceso, en donde los fondos

públicos se destinan a resultados susceptibles de medirse, en forma de productos o resultados, de esta manera puede saberse el costo de cada producto o servicio público. El desempeño puede medirse a través de evaluaciones, que incorporarían revisión de programas, análisis costo-beneficio, revisiones sectoriales específicas y auditorías de gasto, entre otras.

Desempeño es un término con muchos significados. En el contexto de la reforma presupuestaria, puede definirse como el *rendimiento o resultado de las actividades que se llevan a cabo, con el propósito de alcanzar un fin u objetivo*.³ Tradicionalmente, las burocracias entendían el desempeño como el cumplimiento de reglas y regulaciones establecidas, el control de los insumos y la asunción del *ethos* del sector público, es decir, lo importante era cumplir con la norma, aún sacrificando la eficiencia y la efectividad. El apego estricto a la normatividad era una concepción común en una época en que los fraudes, la corrupción y el tráfico de influencias se restringían a través de estrictos controles, lo que volvió muy rígido el ejercicio del presupuesto público.

Durante las últimas décadas, el panorama cambió drásticamente al interior del gobierno: se establecieron contratos de desempeño con las agencias gubernamentales, se relajaron los controles en los insumos, se delegaron responsabilidades a los ministros o agencias en términos de la provisión de bienes y servicios a la población; se modificaron los mecanismos tradicionales del empleo público, i.e. contratos de corto plazo para empleados públicos y remuneración de acuerdo al desempeño, otras novedades fueron la creación de agencias ejecutivas y la subcontratación en la provisión de los servicios públicos.

Estos cambios promovieron la flexibilidad en el sector público ante condiciones

³ Matheson, y Curristine, op. cit. p. 57.

rápidamente cambiantes, aminorando las pérdidas económicas. Este cambio en la filosofía de la gestión pública obedece a que los gobiernos operan en un ambiente más competitivo, producen bienes y servicios en un mercado contestable⁴ y las áreas del gobierno que no funcionan eficiente y eficazmente se sujetan a procesos de subcontratación o privatización. En estos mercados, la toma de decisiones requiere información correcta sobre los costos y los efectos finales de las acciones, por ello se han favorecido los **sistemas de contabilidad, en términos devengados**,⁵ que proveen información para mejorar la gestión financiera. Como ilustración, en el Reino Unido y Australia se introdujeron reformas en materia de presupuestación y contabilidad sobre la base del devengado, la posibilidad del endeudamiento directo y la flexibilidad en el término del año fiscal. La autorización del uso de los recursos públicos, en función de los resultados, le brinda a la gestión mayor libertad para emplear el presupuesto en una forma más eficiente y efectiva para obtener los resultados comprometidos. Las reformas implican un cambio en la conducta administrativa y mayor atención a la eficiencia y efectividad.

Los resultados presupuestales están profundamente influenciados por las *instituciones*.⁶ Dado que las instituciones equivalen a reglas formales e informales, ocurre que las *mejoras técnicas* fracasan al confrontar las reglas e incentivos informales, que son menos visibles, pero difíciles de superar. Las organizaciones presupuestales pueden fusionarse, reestructurarse, combinarse y crearse, pero, a menos que las reglas

⁴ El concepto de *mercado contestable* lo acuñaron William Baumol, John Panzar y Robert Willig, para explicar que es posible que un mercado donde sólo existe una empresa (en este caso, el gobierno), funcione competitivamente, ante la *competencia potencial* de otra empresa. Aunque en la práctica la *desafiabilidad* requiere la presencia de tres condiciones (ausencia de barreras a la entrada y costos hundidos y que el ajuste de precios no sea inmediato), que raramente se cumplen, en el caso de los bienes provistos por el gobierno es posible encontrar estas condiciones.

⁵ En materia de contabilidad gubernamental, a nivel internacional, el tránsito de los sistemas basados en flujos de efectivo, hacia devengados, ha sido muy lento; por ejemplo, en las postrimerías del siglo XX, en Gran Bretaña, los sistemas de contabilidad mantenían las características de mediados del siglo XIX.

⁶ Coloquialmente, el término “**institución**” se emplea como sinónimo de “organización”. Sin embargo, *institución* equivale a *regla o norma*, y de esta forma se distingue de la organización que funciona bajo ellas.

básicas, procedimientos e incentivos cambien, no habrá cambios en las conductas, y por lo tanto en los resultados presupuestarios. La transparencia de la información fiscal y financiera es un requerimiento básico para que estén informados los Poderes y el público; además de disponer de la información, ésta debe ser relevante y comprensible. Inundar al público con datos presupuestarios no contribuye en nada a la mejora de la transparencia fiscal⁷ y quizá los únicos que ganan son los periodistas que obtienen notas sensacionalistas sobre el supuesto dispendio en el sector público.

El movimiento hacia la evaluación del desempeño del sector público, han dado lugar a la creación de estructuras organizacionales, nuevos reportes, datos y arreglos para proveer servicios adicionales y nuevas técnicas administrativas. El gobierno ha tenido que innovar los regímenes de control: auditorías internas y externas, el empleo extendido del análisis costo-beneficio y de las auditorías de desempeño. Un presupuesto orientado a resultados requiere que el gobierno especifique claramente los objetivos y resultados esperados de un proyecto, durante su vida útil, antes de asignarle recursos, así como el desarrollo de indicadores de desempeño que permitan evaluarlo.

La información sobre el desempeño no es un fin en si misma, su objetivo general es mejorar el proceso de toma de decisiones de los políticos y los servidores públicos, de forma tal que genere un efecto positivo para la sociedad. Ahora bien, conforme ha avanzado este proceso, se ha incrementado la cantidad de información disponible. Aunque algunos países todavía lidian con aspectos cualitativos, **es importante garantizar que la información se empleará para la toma de decisiones**. Toma tiempo desarrollar medidas e indicadores de desempeño, ya que se trata de un aspecto académicamente complejo y políticamente delicado; y aún más tiempo cambiar la

⁷ Peter Wilkins, *The Use and Usefulness of Public Sector Performance Information: Have we Lost the Plot?* en **Vision 2020**, The 2003 IPAA National Conference, Australia.

conducta de políticos y burócratas, de manera que utilicen la información y desarrollen una cultura del desempeño, adaptada a su país en particular. Al respecto es muy importante garantizar que no se generen incentivos perversos derivados de la evaluación del desempeño, esto implica inducir conductas en los burócratas para que se apropien del sistema y no lleven a cabo simulaciones.

El control parlamentario se ha incrementado como consecuencia de las reformas, ahora el Legislativo recibe información que antes no tenía a su disposición. Se han desplegado más datos sobre la relación resultados-productos-actividades-insumos. Además de las cifras sobre el flujo de efectivo, hoy puede obtenerse el costo total de la provisión de productos y resultados a la sociedad. Aunque algunos parlamentos no tienen una facultad formal para establecer los objetivos y metas presupuestales, la información sobre el desempeño y la consecución de estas metas proveen una herramienta importante para escrutar al Ejecutivo; identificar necesidades básicas, clarificar vínculos entre diferentes metas, distinguir entre por qué y cómo se involucra el gobierno, comunicar un horizonte de largo plazo, involucrar a la comunidad en la planeación y mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, todo el potencial de los indicadores de desempeño, no está disponible en el corto plazo, debido a que se trata de un proceso de aprendizaje, tanto de los operadores y responsables de los programas presupuestarios, como de los usuarios potenciales de la información. Éstos últimos no siempre tienen una idea clara de cómo evaluar los datos, y al público se le ha sobrecargado de referencias. A los legisladores les interesan más los detalles financieros, ya que los indicadores de desempeño no son estables en el tiempo y no siempre existe vínculo entre los pormenores sobre desempeño y los resultados tangibles entre los beneficiarios de los programas y proyectos. Un punto débil de los indicadores de desempeño, es que no se auditan, como sucede con los informes financieros, lo que no garantiza su calidad.

La distribución de recursos públicos entre programas presupuestarios, no requiere mucha técnica, con excepción de los proyectos de inversión, que están sujetos al análisis costo-beneficio y sus variantes; una alta proporción de las decisiones presupuestarias son resultado de una serie de fuerzas que convergen en diferentes puntos del proceso de toma de decisiones. Los funcionarios, las dependencias, los legisladores y otros agentes con poder de decisión (gobernadores, presidentes municipales, funcionarios locales), están a merced de los grupos de interés.

En la mayor parte de los países de la OCDE los parlamentos no emplean los indicadores de desempeño para asignar recursos y no hay castigos para las agencias que no cumplen con los resultados establecidos. Es difícil asimilar en la cultura política la toma de decisiones con base en indicadores. En cualquier caso, la información disponible no ejerce una influencia definitiva en la asignación de recursos.

De acuerdo con la OCDE, en una evaluación reciente de estas experiencias,⁸ los indicadores han demostrado resultados limitados, sin cubrir las expectativas que su implementación generó. A pesar de ello, los indicadores llegaron para quedarse y cada vez más países de la OCDE los están empleando en sus sistemas presupuestarios.⁹

Entre los problemas fundamentales en la implementación del presupuesto orientado a resultados se encuentran el **cambio en las actitudes de los servidores públicos, las relaciones interinstitucionales** y la **incorporación de la información obtenida en los procesos de asignación de recursos**. Las reformas de estas décadas también propiciaron el empleo de metodologías relacionadas con la planeación estratégica y de resultados, aunadas a los procesos complementarios de transparencia y rendición de cuentas.

⁸ Bram Scheers, Miekatrien Sterck y Geert Bouckaert, *Lessons from Australian and British Reforms in results-oriented Financial Management*, en **OECD Journal on Budgeting**, Vol 5, núm. 2, OCDE, 2005, pp. 133-162.

⁹ Teresa Currstine, **Performance Budgeting in OECD Countries**, OCDE, París, 2007.

El movimiento hacia el desempeño está para quedarse. Los beneficios de la mayor transparencia, al interior y exterior del gobierno, sobre los objetivos y los resultados son innegables. Pero para obtener estos beneficios, es necesario un enfoque de largo plazo, expectativas realistas y persistencia.

El estado del arte: la Metodología del Marco Lógico

Existen múltiples métodos para llevar a cabo la evaluación, cada uno con sus ventajas y desventajas, en función de lo que se requiere de ésta. El Banco Mundial señala entre los *instrumentos, métodos y enfoques* los siguientes: “*indicadores de desempeño, enfoque del marco lógico, evaluación basada en la teoría, encuestas formales, métodos de evaluación rápida, métodos participatorios, estudios de seguimiento del gasto público, análisis de costo-beneficio y análisis de la eficacia en función de los costos; y evaluación de los efectos.*”¹⁰ La disponibilidad de tantas opciones hace que las evaluaciones de programas, proyectos y políticas públicas no sean homogéneas a través de los años y por lo tanto la información obtenida de ellas, no es consistente en el tiempo, de esta manera en las últimas tres décadas, las instituciones internacionales han promovido la adopción de la Metodología del Marco Lógico.

La **Metodología del Marco Lógico** es una herramienta de la administración por objetivos, empleada en el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo. Este método lo desarrolló Leon J. Rosenberg, bajo contrato para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 1969. Su empresa *Practical Concepts Incorporated* extendió el método a 35 países. La Metodología del Marco Lógico

¹⁰ Banco Mundial, **Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques**, 2da. Edición, Washington, D.C., 2004. Disponible electrónicamente en: [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf). Contiene una revisión de las ventajas y desventajas, así como la complementariedad de cada método.

se utiliza ampliamente por organizaciones bilaterales y multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agencias donantes europeas (GTZ, SIDA, NORAD, DFID y la Comisión Europea), el Banco Mundial y la ONU. También lo han adoptado muchas ONG's, aunque algunas lo han hecho con reservas. En América Latina, el BID y la CEPAL, a través del ILPES han impulsado el empleo de este método en el análisis de proyectos, a través de su rediseño y la capacitación de funcionarios públicos.

Entre los problemas comunes a los programas y proyectos que el método pretende evitar se encuentran:

- Existencia de objetivos múltiples en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos;
- Indefinición de responsabilidades y ausencia de métodos para el adecuado seguimiento y control del proyecto;
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar los resultados obtenidos con los planteados al inicio del proyecto.¹¹

La Matriz del Marco Lógico (MML) presenta en una tabla, un resumen estructurado del proyecto o programa, dado que ésta debe consensuarse con los involucrados, se **genera un lenguaje común**, evitando ambigüedades y malos entendidos; también permite que se adopten acuerdos sobre objetivos, metas y riesgos del proyecto entre los involucrados y que se establezcan los elementos para llevar a cabo la evaluación de la ejecución del proyecto o programa, sus resultados e impactos.

Si bien la MML facilita la evaluación de los resultados del proyecto o programa en cualquier etapa de su ejecución, ya que contiene la información para establecer si se

¹¹ Edgar Ortigón et. al. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**, Serie manuales n° 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

han producido los bienes o servicios previstos de manera eficiente y con la calidad esperada; no evalúa ex ante la conveniencia socioeconómica ni la viabilidad financiera de un proyecto, no asegura una buena programación de la ejecución del proyecto o un control eficiente y efectivo de la gestión del mismo.

Para subsanar esas deficiencias la Metodología del Marco Lógico se complementa con otros métodos en las etapas preparatorias:

- a) El análisis de involucrados
- b) El árbol del problema y de los objetivos.

Así la **metodología** contempla el análisis del problema, y de los involucrados, la jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. Con la información obtenida se procede a elaborar la **MML**, la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo hacerlo, los supuestos claves, los insumos y productos del proyecto. Este procedimiento se resume en dos etapas: 1) la identificación del problema y las alternativas de solución; y 2) la elaboración de la MML, esto es, la planificación que consiste en la elaboración del plan operativo práctico para la ejecución y la verificación del cumplimiento del mismo.

Metodología del Marco Lógico

1. Identificación del problema y alternativas de solución

A. Análisis de involucrados (ADI)

El ADI permite identificar y estudiar a cualquier persona o grupo, institución o empresa, que pudieran tener interés, que podrían beneficiarse o sufrir una afectación directa e indirectamente de un proyecto determinado. También se explora quiénes y cómo pueden contribuir u obstaculizar el logro de los objetivos y quiénes y cómo son capaces de incidir sobre los problemas por enfrentar.

El propósito del ADI es:

1. Identificar a los actores e involucrados en una política o proyecto;
2. Definir sus intereses y percepciones de los problemas específicos sobre los cuales se intenta intervenir;
3. Señalar los recursos que cada grupo aporta en relación al problema;
4. Detallar las responsabilidades institucionales que corresponden a cada grupo;
5. Reconocer el interés que tiene cada grupo en el proyecto;
6. Identificar los conflictos que cada grupo de actores tendría con respecto al proyecto;
7. Concluir sobre las posibilidades de viabilidad del proyecto, considerando los riesgos, que se sustente en la consecución de acuerdos y en la satisfacción de los intereses de los involucrados;¹²

Tabla 1
Cuadro de caracterización de actores e involucrados

Actores / involucrados	Intereses	Interés en el proyecto	Problemas percibidos	Recursos	Mandatos	Poder	Conflicto o alianza potencial
X ₁							
X ₂							
X ₃							
X ₄							
.							
.							
X _n							

Fuente: Javier Moro, Herramientas de la gerencia social: análisis de involucrados en un contexto pluricultural, INDES-IADB.

Una versión común del esquema de trabajo para el ADI se observa en la tabla 1, en donde en la primera columna se identifican a los interesados, beneficiarios, afectados, simpatizantes u opositores al proyecto, entre otros; en las siguientes columnas se anota la posición de cada uno respecto al proyecto.

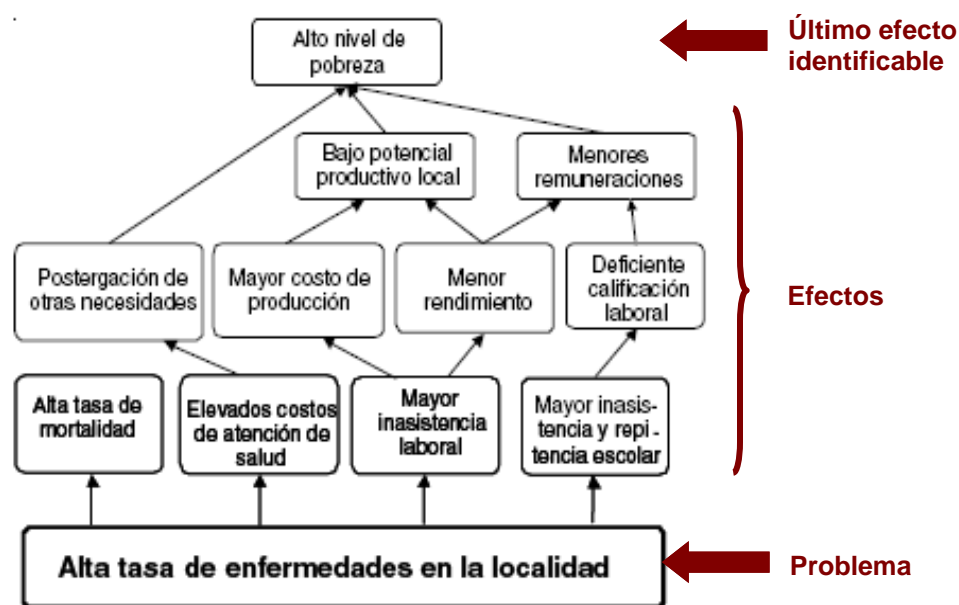
¹² Javier Moro, **Herramientas de la gerencia social: análisis de involucrados en un contexto pluricultural**, INDES-IADB.

Otro método para desarrollar el ADI es el mapa de relaciones, que consiste en una representación gráfica de los involucrados y sus relaciones, agrupados conforme a sus intereses; otra herramienta es el juego de roles, en donde diferentes personas asumen el papel de los diferentes involucrados representando sus intereses, expectativas y reacciones. Finalmente, se puede recurrir a la elaboración de la tabla de expectativas-fuerzas, donde para cada involucrado, se anotan sus intereses o expectativas y se le asigna una valencia con un signo, para determinar el nivel de apoyo u oposición al proyecto.¹³

B. Análisis del problema

Esta metodología busca analizar e identificar claramente el **problema principal**, así como sus **causas y efectos**, a partir de la construcción del **árbol de problemas**. Para su

Figura 1. Árbol de Efectos



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

¹³ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

Figura 2. Árbol de Causas



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

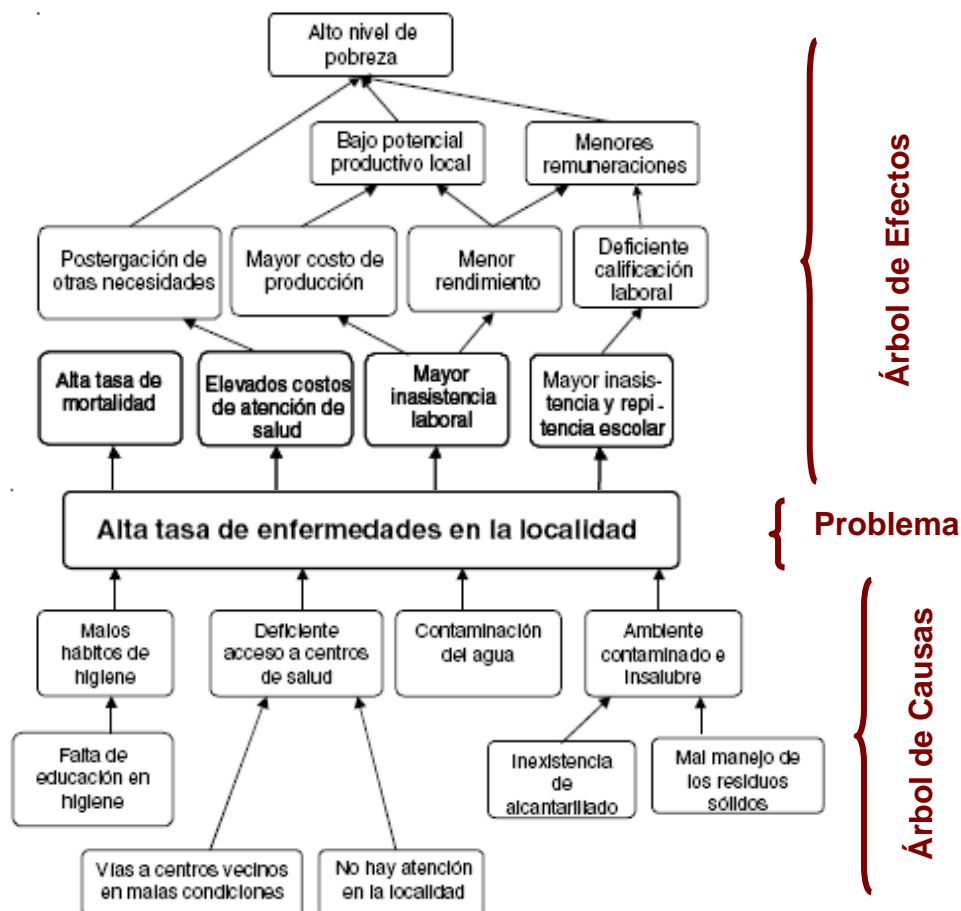
construcción se procede a identificar el problema principal, examinar los efectos que provoca; identificar las causas; establecer la situación deseada, esto es, el objetivo; identificar medios para la solución, definir acciones y configurar alternativas de proyecto. En esta etapa, el problema se formula como una **situación negativa** que debe revertirse, cuidando no confundirlo con una falta de solución.

Una vez identificado el problema, se procede a analizar sus efectos, tanto en la población, en el ambiente o en el desarrollo económico o social, a través de la construcción del **árbol de efectos**, que es una representación gráfica de los efectos y sus relaciones entre sí, como se aprecia en la figura 1.

El siguiente paso es el análisis de las causas y sus relaciones entre ellas, a través del **árbol de las causas** del problema. En este caso se revisan las causas inmediatas del problema; las secundarias, esto es, las causas de las causas; y así sucesivamente hasta llegar a un nivel razonable, conforme se muestra en la figura 2.

Al completar el árbol de efectos y el árbol de causas, se superponen para formar el árbol de problemas que se observa en la figura 3. En este momento debe verificarse que un efecto no aparezca como una causa.

Figura 3. El Árbol de Problemas

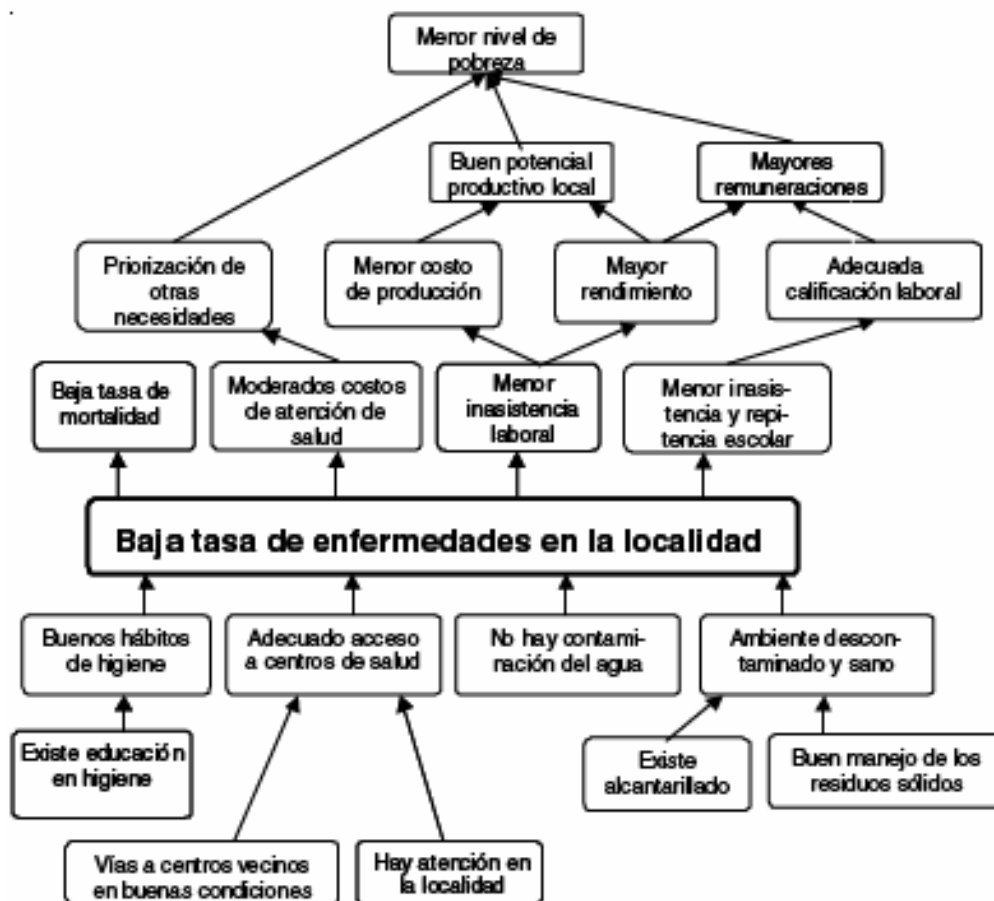


Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

C. El Árbol de Objetivos

La elaboración del árbol de problemas posibilita continuar con el diseño del proyecto. Para ello se realiza el **árbol de objetivos**, a partir del árbol de problemas, **convirtiendo los estados negativos del árbol de problemas en soluciones**, expresadas en forma de estados positivos, como puede apreciarse en la figura 4. Estos estados positivos se convertirán en los objetivos que definirán la prelación de prioridades de los medios y de los fines de la situación futura que pretende alcanzarse, una vez resueltos los problemas. Esta etapa se representa en un diagrama la situación esperada al resolver el

Figura 4. Árbol de Objetivos



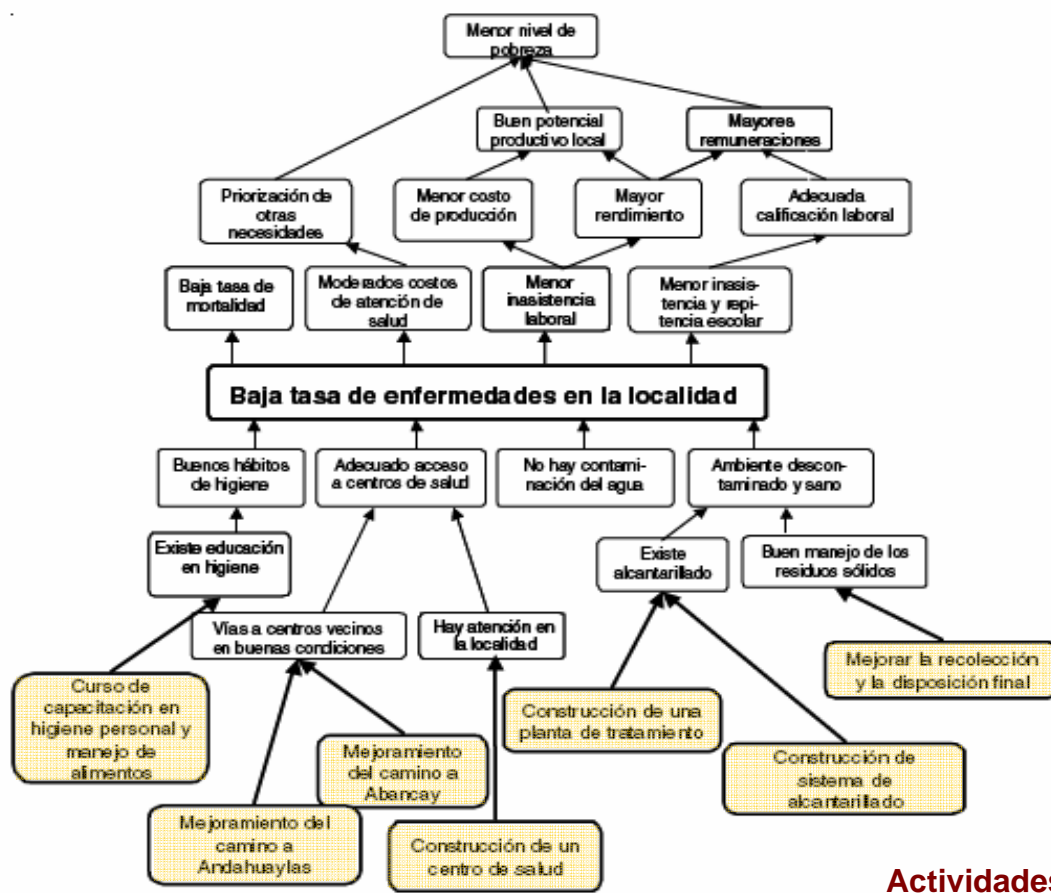
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

problema, así en la figura 4 se observa la situación opuesta a la del árbol de problemas de la figura 3. El árbol de objetivos permitiría identificar los efectos positivos derivados de la solución del problema.

D. Identificación de alternativas de solución al problema

En esta etapa se formulan las actividades para solucionar el problema planteado, a través de la identificación de las soluciones alternativas, es decir, las estrategias del proyecto. Para ello se definen diferentes relaciones de “*medios y fines*” como posibles estrategias alternativas para el proyecto, de acuerdo a lo planteado en el árbol de objetivos,

Figura 5. Actividades para alcanzar medios



Actividades

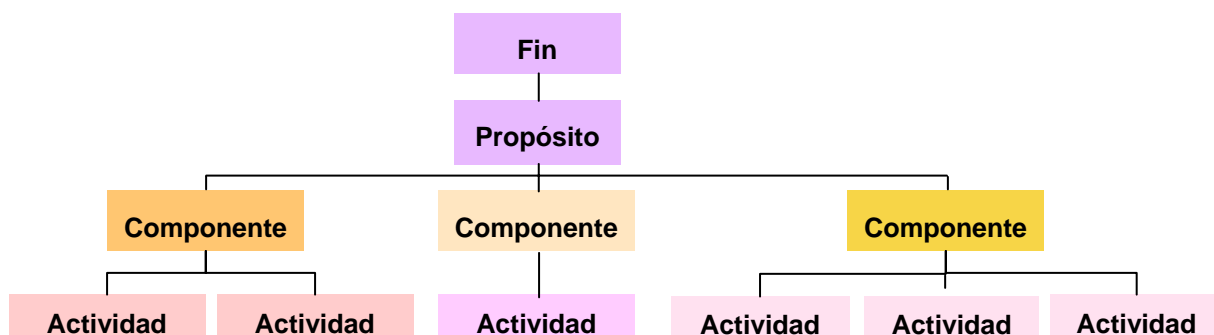
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

comenzando por los niveles inferiores. Para cada objetivo se plantea una actividad factible para contar con dicho medio. Todas las actividades planteadas deben ser viables y debe dilucidarse su incidencia en la solución del problema para establecer la prioridad de las mismas. También debe distinguirse si se trata de actividades complementarias o sustitutas entre si. Un ejemplo de las actividades planteadas para alcanzar los medios señalados en la figura 4, se encuentra en la figura 5.

E. Estructura analítica del proyecto (EAP)

La EAP es un esquema de la alternativa de solución más viable expresada en sus rasgos más generales a la manera de un árbol de objetivos y actividades, que resume la

Figura 6. Estructura Analítica del Proyecto



Fuente: Elaboración propia.

intervención en 4 niveles jerárquicos. Este orden jerárquico (vertical), es la base para construcción de la MML del proyecto, también puede ser de utilidad para ordenar las responsabilidades en la gerencia de proyectos en la etapa de ejecución.¹⁴

Para definir la estructura vertical de la EAP se parte de la definición del fin, esto es, el estado positivo del problema a resolver. La identificación del propósito se refiere a los beneficios esperados del proyecto o acción institucional; los productos o componentes se identifican a partir de la información correspondiente a cada alternativa y del análisis de costos de la misma; éstos se desarrollan en actividades cuando se hace el estudio de costos de cada alternativa y finalmente se selecciona una alternativa con su propuesta de curso de acción.

2. Matriz del Marco Lógico (MML)

La MML comunica en un cuadro la información relevante del proyecto: contiene el resumen del proyecto en cuatro filas y cuatro columnas. Se organiza en la *lógica vertical de causa-efecto* y en la *lógica horizontal del seguimiento de los objetivos*.

¹⁴ Véase Luis Alberto Andrés, *Introducción al Marco Lógico y el Sistema de monitoreo como herramientas de trabajo en la Agenda de Resultados*, Banco Mundial.

Figura 7. La Matriz de Marco Lógico

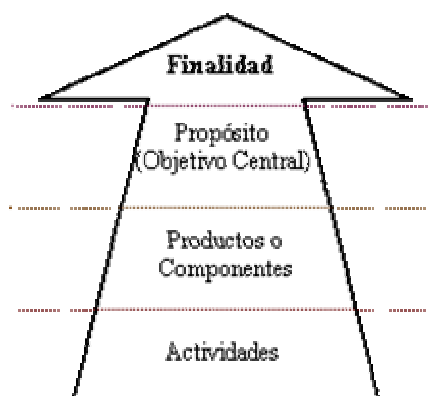
Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores Verificables Objetivamente (IVO)	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: ILPES, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21.

El Marco Lógico responde a tres preguntas: a) **¿qué** es lo que va a lograrse con el proyecto? b) **¿cómo** se va a realizar el propósito planteado? y c) **¿cómo** se va a saber si ese propósito se ha cumplido? Esto es, explica **¿para qué** se realiza el proyecto? **¿qué** problema ayudará a resolver? **¿cómo** se alcanzará el objetivo? y **¿con qué** acciones se lograrán los resultados?

En resumen, la MML condensa los aspectos más importantes del proyecto, mediante cuatro columnas y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto.

Figura 8. Lógica Vertical

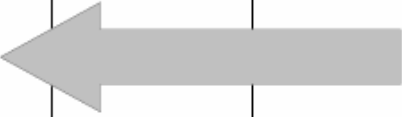


Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21.

Lógica vertical (de la columna de objetivos)

La MML se construye de forma tal que se puedan examinar los *vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos*; a esto se le denomina *Lógica Vertical*.

Figura 9. Lógica Horizontal

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin Propósito Componentes Actividades			

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21.

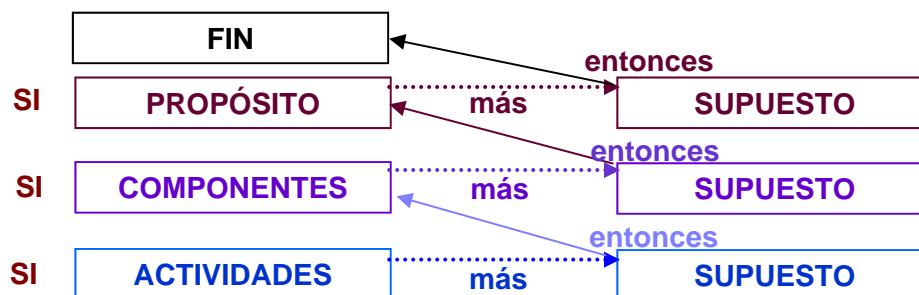
Lógica Horizontal

El conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de Verificación-Supuestos*, define lo que se conoce como *Lógica Horizontal*. Los medios de verificación identificados deben ser los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores. Por su parte, los indicadores definidos permiten hacer un seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de objetivos.

Relación entre Supuestos y Objetivos

Cada proyecto comprende riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos o de otra índole, que pueden hacer que el mismo fracase. **El riesgo se expresa como un supuesto que debe ocurrir** para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos. Los supuestos equivalen a un juicio de probabilidad de éxito del proyecto con el siguiente razonamiento: si se llevan a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces se producirán los componentes indicados en la etapa, a continuación se verifican otros supuestos, se consigue el propósito, ocurren los supuestos previstos y al final, se contribuye a la finalidad del programa o proyecto.

Figura 10. Relación entre Supuestos y Objetivos



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21.

La columna de supuestos juega un papel importante tanto en la planificación como en la ejecución; en la primera, sirve para identificar los riesgos que pueden evitarse incorporando componentes adicionales en el proyecto mismo. Dado que los supuestos son críticos para el logro del propósito del proyecto, la identificación de los riesgos no puede quedar librada al azar.

Verificación de resultados

Los medios de verificación proporcionan la base para supervisar y evaluar el proyecto, ya que *“si se puede medir, se puede administrar.”* Aquí es donde se incorporan los indicadores, mismos que deben expresarse en términos de cantidad, calidad, tiempo y espacio; para que muestren cómo puede medirse el desempeño de un proyecto, precisando cada objetivo (Componente, Propósito, Fin).¹⁵

Tan importante como la construcción del indicador, es el consenso entre los involucrados, sobre lo que se mide, por ello es muy importante que los indicadores se construyan con la participación de los involucrados en el proyecto. Los indicadores definen metas específicas en las siguientes dimensiones: calidad, cantidad, cronograma y costos, con objeto de analizar la eficacia y eficiencia del proyecto. Un indicador

¹⁵ Luis Alberto Andrés, op. cit.

establece una relación entre dos o más variables, cualitativas o cuantitativas, pero expresadas en una escala cuantitativa.

Un buen indicador debe cumplir con las siguientes características: objetivo; medible; relevante; específico; práctico y económico y asociado a un plazo, ya que debe ir acompañado de metas cuantitativas (cantidad, magnitud o variación), definidas en términos temporales.

Los tipos de indicadores para evaluar el logro de objetivos pueden abordar la eficacia, eficiencia, calidad, costo, economía, cronograma y cantidad. *“No se utiliza el mismo tipo de indicadores en los distintos niveles de objetivos, ya que lo que se pretende medir es diferente.”*¹⁶

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se emplearán para calcular los indicadores: estadísticas existentes o preparadas ex-profeso; publicaciones; inspección visual; resultados de encuestas; informes de auditoría y registros contables. Al igual que los indicadores, los medios de verificación deben diseñarse con la participación de los miembros de la unidad ejecutora.

Finalmente, los **supuestos** corresponden a la **identificación de los riesgos que amenazan el proyecto**, en cada nivel de objetivos: actividad, componente, propósito, fin, y que se encuentran **fuera del alcance de la unidad ejecutora del proyecto**.

El método del marco lógico no es una panacea y tampoco garantiza la correcta ejecución del proyecto, pero el uso extendido del mismo entre las agencias de desarrollo ha generado un **entendimiento común** entre los administradores de proyectos, de manera que la MML es ampliamente conocida y aunque los especialistas no dominen el programa público, al revisarla pueden discutir sobre la pertinencia de un indicador o la congruencia entre la lógica horizontal y vertical de la misma. Este es

¹⁶ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21.

paso muy importante en materia de evaluación de impactos, porque se trata de una **metodología universalmente reconocida** que, aplicada conforme a los cánones descritos, permite evaluar uniformemente los resultados e impactos de los programas y proyectos. Así se supera el problema de las metodologías heterogéneas en la evaluación de programas. Ahora el obstáculo, consiste en la creación de una masa crítica de especialistas en Marco Lógico para llevar a cabo las evaluaciones.

Los Antecedentes de la Evaluación del Desempeño en México

En este punto resulta pertinente una revisión de la historia reciente del sistema presupuestario mexicano. Hasta mediados de los años setenta, el presupuesto federal se elaboró con base en la técnica presupuestal del siglo XX, sustentada en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1935, en donde lo importante era asignar recursos de acuerdo al objeto específico del gasto. En 1965 se integraron en un solo documento presupuestal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, junto con el presupuesto del Gobierno Federal, lo que permitió un mayor control del gasto público.¹⁷

En 1976, se emprendió la reforma administrativa en el sector público mexicano, que comenzó con la reorganización de la Administración Pública Federal (APF), para ello se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); días después, se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas.¹⁸

¹⁷ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, **Planeación, Programación y Presupuestación**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. Disponible en internet: <http://www.bibliojurídica.org/libros/libro.htm?/=1009>. pág. 102 y ss.

¹⁸ José Ayala Espino, **Economía del sector público mexicano**, UNAM, México, 2001, pág. 173.

Esta reforma impulsó cambios sucesivos en las técnicas de elaboración del presupuesto, ya que del registro legal de las erogaciones se pasó a un método que posibilitaba la vinculación entre planeación, programación y presupuestación, enlazando programas, con metas, empleando estimaciones de costos unitarios; así la clasificación administrativa del gasto se complementó con una clasificación sectorial y por objeto de gasto, posibilitando una adecuada rendición de cuentas.¹⁹ En 1983 se estableció la Ley de Planeación y se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para articular el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. En este ordenamiento el Poder Ejecutivo Federal asumió la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, (PND) al inicio del sexenio, previa consulta popular, en la que se recogerían las propuestas de la sociedad.

Así, los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental se identifican en el periodo 1982-1988, cuando Miguel de la Madrid consideró una tarea postergada en la cultura administrativa, la evaluación de programas gubernamentales. Un primer paso en esa dirección fue la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el *Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública*;²⁰ sin embargo, esta dependencia se abocó a la coordinación y posterior proceso de liquidación de empresas y organismos paraestatales, y no logró el objetivo de impulsar un sistema integrado de evaluación. Además, las condiciones de desequilibrio externo y déficit presupuestario obligaron al gobierno a implementar políticas de ajuste económico, con la consecuente reducción del gasto público. Estas acciones llevaron a que el concepto de modernización administrativa se identificara con el de simplificación, cancelación de plazas y partidas presupuestales, dejando de lado el enfoque integral, orientado a la mejora en los procesos del aparato público.

¹⁹ Veáse María del Carmen Pardo, **La modernización administrativa en México: 1940-1990**, México, El Colegio de México/INAP, 1995, pp. 133-147.

²⁰ Art. 37 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, varias ediciones, México.

Cabe destacar que en 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso mayor autonomía de gestión a cambio de compromisos claros para evaluar el desempeño, pero el Reglamento tuvo que esperar hasta 1990, obstaculizándose los objetivos planteados. En el siguiente periodo se elaboró el *Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, en donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* abrió una vertiente sobre la rendición de cuentas. El proceso de modernización administrativa incorporaba el impulso a procesos orientados a la evaluación del desempeño, el PND 1995-2000 planteaba que “...la administración pública deberá promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir con programas precisos de rendición de cuentas”.²¹ Entre los elementos que se consideraron para medir el desempeño estaban la evaluación de la calidad del servicio, la capacidad de respuesta para atender los requerimientos de la ciudadanía y tomar en cuenta la opinión de la población en torno a los servicios.²² En cuanto al presupuesto, se propuso su modernización a través de una revisión del proceso de asignación de recursos, el incremento en la efectividad del gasto y el impulso de una mayor capacidad de respuesta del gobierno frente a la sociedad.

En 1993, William Clinton, inmediatamente después de asumir la presidencia de los Estados Unidos, firmó la Ley llamada *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Esta ley requería que las dependencias gubernamentales desarrollaran e

²¹ Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, *Por un Estado de Derecho y un País de Leyes*; Presidencia de la República, México, 1995. p.62.

²² Op. cit. p.65.

implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual se midieran los resultados, establecieran metas y objetivos y midieran los avances. Esta reforma desplazó el énfasis de los montos ejercidos a los logros. También obligó a los gobiernos estatales a presentar presupuestos basados en resultados. En virtud de la cercanía temporal y geográfica, ésta resultó una influencia importante en la reforma mexicana.

En el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000*, se planteó la **reforma presupuestaria** con el objetivo de aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos.²³ Así la SHCP propuso estas acciones:

- Crear una nueva estructura programática y diseñar indicadores estratégicos,
- Enfocar las auditorías de gasto a resultados,
- Incrementar la calidad del capital humano en el sector público,
- Descentralizar programas hacia gobiernos estatales y municipales.

En el *Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo 1995-2000 (PROMAP)*, el diagnóstico de las limitaciones de la administración pública, enumera entre los problemas:

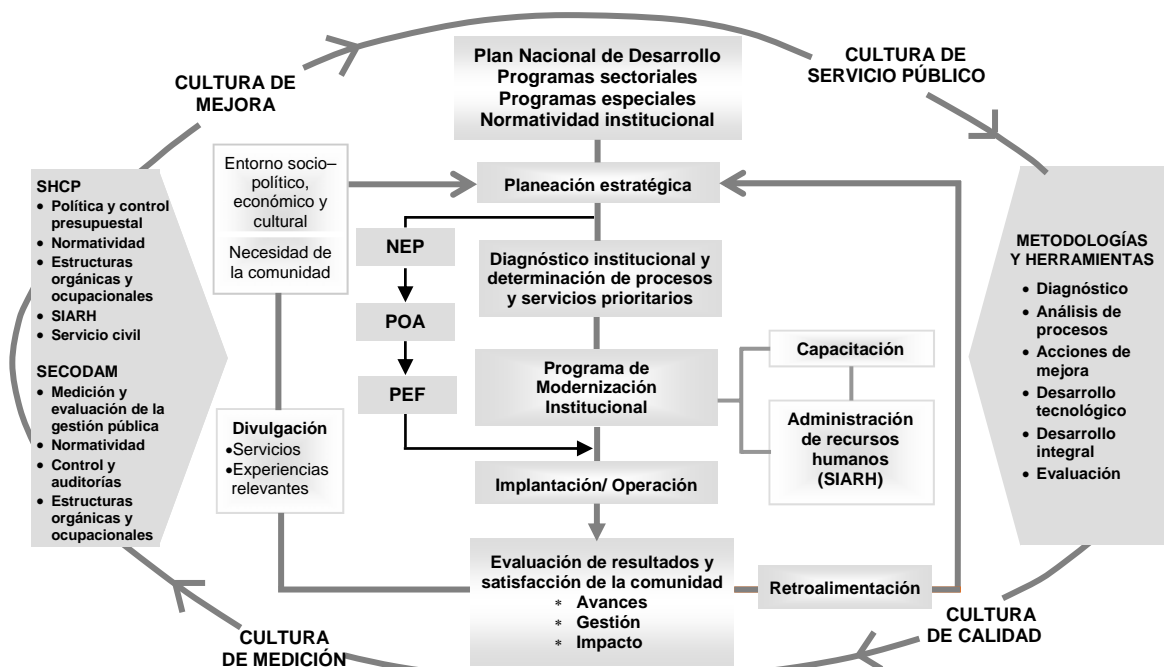
- 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental;
- 2) Centralismo;
- 3) **Deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno;** y
- 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.²⁴

Al respecto, el PROMAP señala que “...la evaluación del desempeño del gobierno se ha hecho con base en los niveles de gasto autorizados, y se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos... el sistema de vigilancia y control, se dirige a verificar el

²³ **PRONAFIDE 1997-2000**, Poder Ejecutivo Federal, p. 59.

²⁴ **PROMAP**, pp. 24-25.

Figura 11: Estructura y Objetivos del PROMAP



Fuente: Tomado del PROMAP, SECODAM, México 1995.

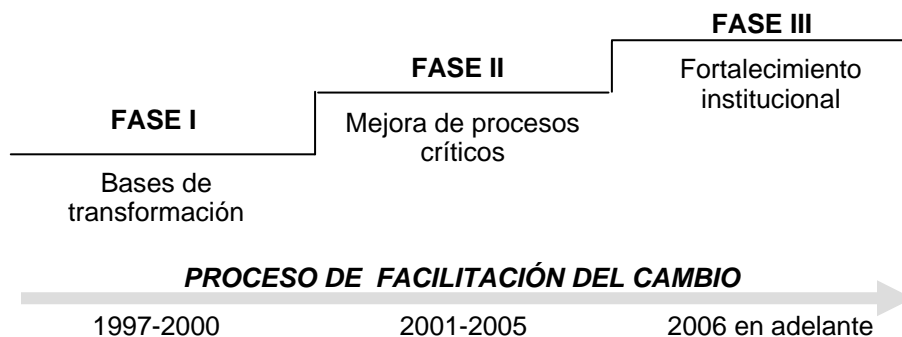
cumplimiento al marco jurídico-administrativo, y a detectar irregularidades o ilícitos, y no se orienta a solicitar cuentas sobre los logros alcanzados... no existen estándares de calidad en los servicios, y tampoco parámetros para evaluar el servicio. Las medidas usadas se refieren a los medios utilizados y no a los objetivos que se persiguen..."²⁵

En 1997 se planteó la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), como *"...una iniciativa del Gobierno Federal para modernizar el quehacer de la administración pública a través de una mejora continua del sistema presupuestario y consiste en utilizar el presupuesto como el medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficacia, equidad y oportunidad..."²⁶*

²⁵ Op.cit., pp. 25-28.

²⁶ Véase el sitio electrónico de la SHCP sobre la **Reforma al Sistema Presupuestario RSP** en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html

Figura 12. Fases en la Implantación de la RSP



Fuente: SHCP. Reforma al Sistema Presupuestario RSP.

Esta reforma presupuestaria identificó seis componentes: Nueva Estructura Programática (NEP), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Costeo, Normatividad, Servicio Civil y Tesorería en Línea. La implantación de la reforma se planeó en el largo plazo, en un proceso de tres fases, iniciando en 1997 y estimando su última fase hacia 2006 (figura 12).

En 1997 se puso en marcha la reforma presupuestaria, a través de la implementación de la **Nueva Estructura Programática (NEP)**, acompañada del **Sistema de Indicadores de Desempeño (SED)**. Este sistema establecía **indicadores estratégicos** de *cobertura* (alcance de la población o universo objetivo), *calidad* (características o atributos de productos o servicios y satisfacción de usuarios), *eficiencia* (productividad), *alineación de recursos* (congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su impacto en los resultados) e *impacto* (logro de objetivos).²⁷

La NEP contiene un conjunto de *categorías y elementos programáticos* para ordenar el gasto público de acuerdo a una clasificación funcional. Las **categorías programáticas** definen el universo de la acción gubernamental, clasificando el gasto en *funciones (F)*,

²⁷ SHCP, **Reforma al Sistema Presupuestario RSP** Dimensiones de los Indicadores Estratégicos: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html.

Figura 13. Componentes de la NEP

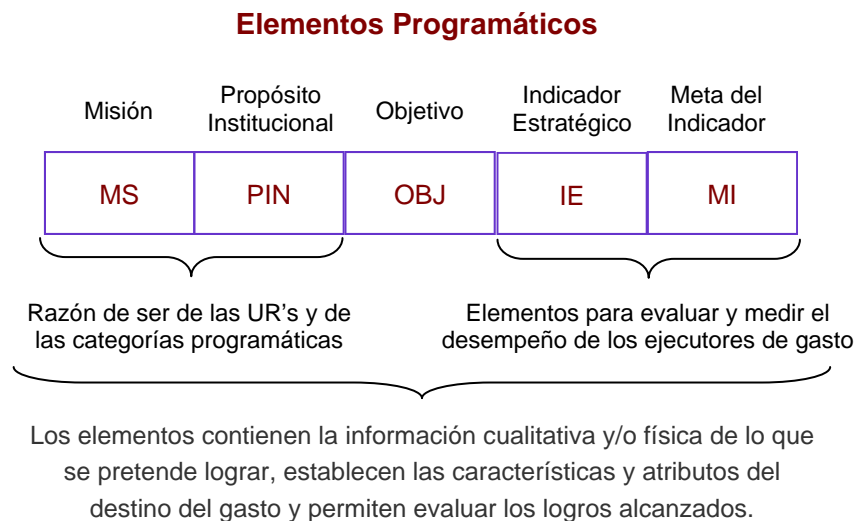


Fuente: SHCP, Reforma al Sistema Presupuestario RSP.

subfunciones (SF), programas sectoriales (PS), programas especiales (PE), actividades institucionales (AI) y proyectos (PK). Los **elementos programáticos** proporcionan información para medir los resultados alcanzados con los recursos públicos: *misión (MS)*, *propósito institucional (PIN)*, *objetivos (OBJ)*, *indicadores estratégicos (IE)* y *metas de los indicadores (MI)*; (véase figura 13)

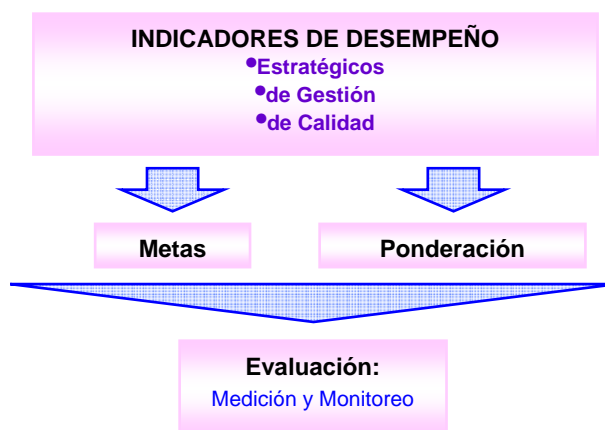
La NEP pretendía un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, al interior de cada una de las dependencias y entidades públicas habría un responsable de la función o subfunción, se reconfigurarían las estructuras orgánicas para la coordinación de las

Figura 14. Vinculación NEP-SED



Fuente: SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestal, Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño, de los Procedimientos a los Resultados, junio de 1998.

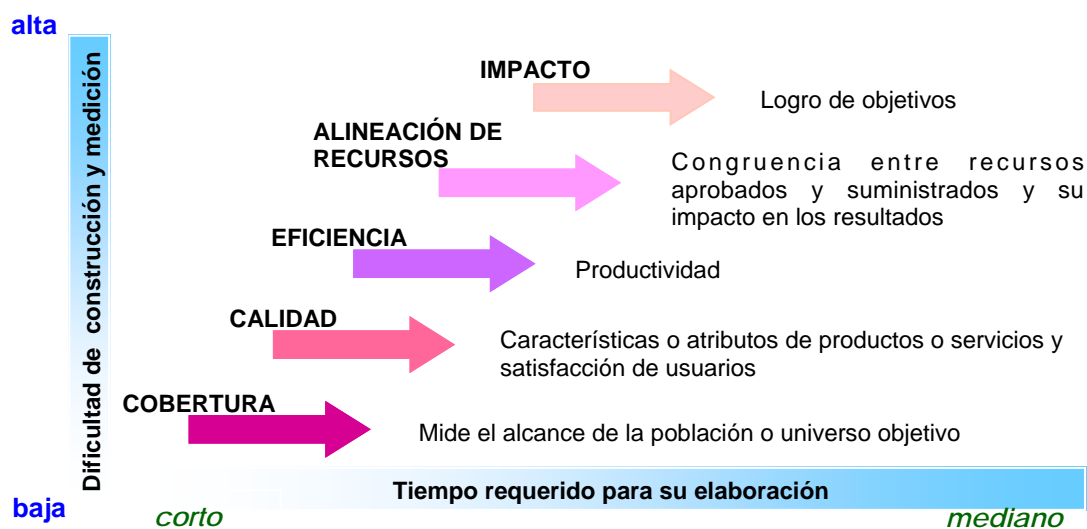
Figura 15. Propósito de los Indicadores del Desempeño



Fuente: SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestal, Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño, de los Procedimientos a los Resultados, junio de 1998

áreas de acuerdo a las actividades, se simplificaría el proceso de presupuestación, evitando la duplicidad de funciones. Al final, el Sector Público Federal podría incrementar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el sistema presupuestario, para convertirlo en una herramienta orientada a los resultados.

Figura 16. Dimensiones de los Indicadores Estratégicos



FUENTE: SHCP. Reforma al Sistema Presupuestario RSP.

El SED retomaría los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Entre sus objetivos se apuntaron: “fortalecer un cambio en la gestión gubernamental privilegiando la obtención de resultados y la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.”²⁸

Así, el SED proporcionaría información para la toma de decisiones, promovería la credibilidad del gobierno, mejoraría la asignación de recursos, incorporaría nuevas herramientas tecnológicas e identificaría programas que requiriesen estudios para justificar su existencia. El SED suponía la integración de las auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del PROMAP.

La reforma presupuestaria estuvo a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, así como de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM. En ese entonces, ambas dependencias capacitaron, particularmente en materia de planeación estratégica, a los encargados de elaborar los indicadores en cada dependencia y entidad. Un requisito básico era que las dependencias y entidades contasen con sistemas de planeación estratégica, con la finalidad de tener claridad en los objetivos de los programas gubernamentales. Para ello se requirió a los funcionarios la realización de ejercicios para definir los elementos clave de las instituciones: misión, objetivos estratégicos, estrategias y definición de los indicadores estratégicos y meta. Cada dependencia y unidad responsable, creó sus propios indicadores, al punto que se registró un gran número de ellos en la SECODAM. Para diciembre de 1997, la SECODAM *había impartido 591 talleres con 14 mil 881 participantes, cubriendo 3 mil 206 horas de capacitación, en los temas PROMAP, redefinición de estándares*

²⁸ SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestal, **Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño, de los Procedimientos a los Resultados**, junio de 1998.

*incorporando la voz del cliente; planeación estratégica (NEP) y Evaluación de avances conforme el PROMAP.*²⁹

Esta frenética construcción de indicadores, no se aparejó con la definición de los programas sectoriales ni con los objetivos planteados en el PND; por ello no alcanzaron el propósito de apoyar el proceso de toma de decisiones. Además la alternancia en el poder político introdujo un cambio en las condiciones: la reforma presupuestaria requiere, al menos, un horizonte de mediano plazo, para apreciar los primeros resultados; en este caso, al cambio de administración, a pesar de que muchos de los funcionarios protagonistas y partícipes de la reforma presupuestaria siguieron en las dependencias, la nueva administración no continuó con el mismo ímpetu y la reforma se diluyó.

En 2001 se estableció un **sistema de metas presidenciales**, mismas que se comprometieron al margen del Presupuesto de Egresos de la Federación; interrumpiendo la conformación del Sistema de Evaluación del Desempeño.³⁰

La alternancia en el poder político y el fortalecimiento de la democracia, es un momento relevante para la modernización presupuestaria porque robusteció el sistema de contrapesos entre los Poderes de la Unión, vigorizó la exigencia de la adecuada rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria. En este proceso, destaca de manera particular, el conjunto de programas sociales a cargo de la

²⁹ Véase **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997**, Banco de Información, Análisis Programático del Ramo 27 (pág. 16).

³⁰ A fines de 2001, el presidente Vicente Fox encomendó a sus colaboradores el **desarrollo de estrategias modernas para mejorar la gestión pública**. Alejandro Toculescu, directivo de **Symnetics** y miembro del comité encargado de esta tarea, relata el hecho así: *"Lo que pidió la Presidencia a mediados del año pasado... es que hagamos un diagnóstico de la situación de su centro de operaciones para optimizarlo a partir de ajustarlo en el modelo del Balanced Scorecard (BSC). La estrategia de la Presidencia es utilizar al BSC como modelo de gestión óptimo para poder aplicarlo mediante las Secretarías de Economía, Trabajo y Desarrollo Social."* Daniela Leiserson, *"El Cerebro Electrónico de México"* en **Revista Information Week**, México, portada, 7 de marzo de 2003. Y SHCP, **Sistema de Evaluación del desempeño: Propuesta a la Cámara de Diputados**, marzo de 2007, en la página 15 se señala que *"los titulares de las dependencias y entidades se comprometían a cumplir metas de desempeño definidas con la Presidencia, al margen del PEF, lo que originaba presiones al presupuesto."*

SEDESOL y SAGARPA, a los que en un ambiente de intensa competencia electoral, los partidos políticos opositores los caracterizaron como “*clientelares*”; lo que hacía necesario el blindaje de éstos. Así para el año 2000 el Poder Legislativo requirió una evaluación externa de los programas sociales, en particular el Programa de Educación, Salud y Alimentación (antes PROGRESA, hoy OPORTUNIDADES).³¹ Adicionalmente, el BID proporcionó recursos para el PROGRESA, el Programa de Becas para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), entre otros, y conforme a las condiciones de financiamiento, requirió una evaluación externa de los programas apoyados.³² Las evaluaciones externas se convirtieron en una necesidad en los albores del milenio.

De esta manera, la estafeta del SED cambió del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados. Como resultado de las elecciones de 1997, en la composición de la Cámara de Diputados, el partido gobernante sólo contaba con el 48 por ciento de las diputaciones; los legisladores de oposición descubrieron en el control del presupuesto el contrapeso al Ejecutivo. En diciembre de 1998, al aprobar el PEF 1999, los diputados incorporaron en el Decreto del PEF, además de modificaciones en montos presupuestales, adiciones al articulado del Decreto requiriendo la publicación en el DOF de las reglas de operación de los programas de SAGARPA y de SEDESOL, los convenios; así como la instalación de un Consejo Técnico de Evaluación y Seguimiento del PROGRESA.

Para el PEF 2000, la revisión fue más cuidadosa, debido a la coyuntura electoral; en esa ocasión se “*agregaron disposiciones que buscaban hacer más transparente el ejercicio del Gasto en materia de reglas de operación de los programas, calendarización de recursos, identificación de programas prioritarios, mayor precisión en la planificación y programación de recursos a*

³¹ Véase Gonzalo Hernández Licona, “*M&E de Programas Sociales en México*”, en Ernesto May, David Shand, et.al., **Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/ Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington D.C., 2006. Disponible en: http://www.worldbank.org/oed/ecd/docs/mexico_sp.pdf.

³² Idem. p.52.

través de convenios con los Gobiernos Estatales, destino de los excedentes de ingresos petroleros, mejoramiento de la información trimestral reportada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, medidas de transparencia en el manejo de recursos públicos, y el uso del Presupuesto en la difusión de acciones asociadas con la comunicación a través de empresas comerciales.”³³

Asimismo, el PPEF contenía en el artículo 15 del proyecto de Decreto: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría *deberá definir en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los objetivos, contenido, estrategias y alcances de la reforma al sistema presupuestario, incluyendo el Sistema de Evaluación del Desempeño, para aumentar la transparencia y dar mejores resultados en el ejercicio del gasto público.*”³⁴

En los siguientes ejercicios fiscales se incorporó dentro del cuerpo del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la solicitud de las evaluaciones a los programas sociales. En este aspecto el pionero fue PROGRESA y posteriormente se extendió a otros programas de la SEDESOL. La propuesta de la Nueva Hacienda Pública que se presentó al Congreso en abril de 2001, planteó como un elemento menor de la iniciativa de la Nueva Hacienda Pública,³⁵ como consecuencia, en el proceso de presupuestación para el año 2002 se modificó el esquema de concertación de estructuras programáticas, desvinculándose los esfuerzos de la reforma previa.

Estos primeros ejercicios de evaluación no rindieron los frutos esperados: en 2002, durante la LVIII Legislatura, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública encargó a dos despachos la valoración de la información remitida, en cumplimiento a los

³³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, **LVIII Legislatura: el Trabajo Legislativo en Materia de Finanzas Públicas**; documento **CEFP/22/2000**. México, junio de 2000, p.25. Disponible en versión electrónica en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0222000.pdf>.

³⁴ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. DOF, Domingo 31 de diciembre de 2000.

³⁵ En el PND 2001-2006, dentro del apartado de Crecimiento con Calidad, en la estrategia Promover una Nueva Hacienda Pública, se propone que “*el gasto público quede sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal, que los desequilibrios del balance presupuestal sean de corto plazo y que se puedan establecer metas de mediano plazo para los indicadores de finanzas públicas...*”, y en la estrategia de Promover la Productividad del Sector Público, se menciona “*el empleo de indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos como una forma de reforzar la productividad del gobierno.*” PND 2001-2006, pp. 103-107.

Tabla 2
ANÁLISIS DE EVALUACIONES SOBRE PROGRAMAS PÚBLICOS
(Realizados por GEA)

Nombre de las Evaluaciones	Calificación
1.- Programa de Subsidio a la Prima del Seguro y Agropecuario	7
2.- Programa del Banco Nacional de Crédito Rural	5
3.- PROSAVI	7
4.- FOCIR	5
5.- FIRA en el Banco de México (FONDO, FEFA, FEGA, FOPESCA)	8
6.- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales de Alianza para el Campo	7.5
7.- Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas	5
8.- PCE	6
9.- Programa Nacional del Hule de la Alianza para el Campo	5
10.- Apoyo al Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo	5
11.- PROCAMPO	6
12.- Programa Marcha Hacia el Sur	5
13.- Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas	5
14.- Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos	5
15.- PRONAFIM	5
16.- PDIA	6
17.- PRODERS	5
18.- Tortilla	10
19.- LICONSA	9
20.- Programa de Abasto Rural	9
21.- VIVAH	8
22.- Programa de Empleo Temporal 2000	9
23.- PROGRESA	10
24.- Programas Sustantivos del Instituto Federal Electoral	5
25.- Ejercicio del Gasto de SECTUR	5
PROMEDIO	6.5

Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

artículos 70, 88 y 89 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, sobre los indicadores de desempeño de los programas sujetos a reglas de operación, por parte de las dependencias del Gobierno Federal; así como las evaluaciones de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, Poderes Legislativo y Judicial y entes públicos federales, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño. Por principio de cuentas, no todas las dependencias del Gobierno Federal entregaron sus indicadores y sus evaluaciones, en particular SEDESOL presentó evaluaciones de programas, pero no de la dependencia. Los despachos revisaron las evaluaciones remitidas, como puede apreciarse en las tablas 2, y 3, la mayoría de las dependencias resultaron con calificaciones insuficientes, lo mismo que

Tabla 3
CALIFICACIONES DE INDICADORES REALIZADOS POR DESPACHO ROITMAN
(PROGRAMAS)

Número y nombre de revisiones realizadas	Calif.
1. FOMMUR	5.5
2. FONAES	6
3. Proyectos de la mujer	5.5
4. Mujer campesina	5.5
5. FIFOMI	5 (l)
6. CETRO	5 (l)
7. Postprimaria comunidades rurales	5
8. CONADE	5 (l)
9. Escuelas de calidad	7.5
10. CONACULTA	5 (l)
11. CONACYT	5 (l)
12. PRONABES	5.5
13. CONAFE	5 (l)
14. Programa IMSS-Solidaridad	5 (l)
15. PROBECAT	5 (r)
16. Promoción de las culturas indígenas.Planeación y Desarrollo Tecnológico	8.5
17. Atención a comunidades indígenas en Chiapas	8 (R)
18. Desarrollo de las comunidades Mayas en la Península de Yucatán	7.5
19. Servicio social comunitario	9
20. Promoción y procuración de Justicia	7.5
21. Operación y albergues escolares;bienestar social;infraestructura básica	8.5
22.Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanias (FONART)	8
23. Programa de Crédito a la palabra	8
24. Atención a las zonas Áridas y programas normales de CONAZA	8
25. Atención a comunidades indígenas	6
26. Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas	7.5
27. Maestros Jubilados	9
28. Investigación y Desarrollo de proyectos regionales	9
29. Coinversión social	7.5
30. Capacitación y fortalecimiento institucional	8
31. Programa de Fondos Compensatorios (región Cañadas)	7.5
32. Promoción de exportaciones	7.5
33. Programa Nacional del Cacao	5.5
34. Infraestructura Hidroagrícola y Agua Potable	5 (s)

Nota:Aquellos programas cuya evaluación ha sido externa, han sido calificados todos con 5; se agrega una calificación cualitativa:

l = Insuficiente R = Regular S = Suficiente

CRITERIOS DE EVALUACIÓN.

a) Se define un rango de calificaciones de 5 a 10, a ser aplicado en la revisión de cada uno de los documentos de evaluación externa.

b) Se establece una ponderación de elementos que incluye los siguientes criterios:

i. Apego a las reglas de operación	40%	ii. Análisis de los beneficios económicos y sociales	25%
iii. Análisis de costos-efectividad	5%	iv. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación	20%
v. Utilización de indicadores presupuestales, de gestión y evaluación			10%

c) Se utilizan como guía para calificar a las evaluaciones de forma relativamente homogénea

Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

los indicadores y, con excepción del Programa de Tortilla y el PROGRESA, el resto de las evaluaciones de los programas no resultaron satisfactorias.³⁶

³⁶ A propuesta de la Mesa Directiva, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, con fecha del 25 de abril de 2002, contrató al Grupo de Economistas Asociados GEA y al Despacho Mary Julia Mieschiani (Roitman), con el fin de analizar y revisar las *Evaluaciones e Indicadores* remitidos a la Cámara, en cumplimiento del párrafo cuarto, artículo 70 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

El Proyecto de Decreto de Presupuesto 2002 fue sujeto de una amplia modificación por parte del Poder Legislativo, que incorporó lineamientos sobre transferencias para programas sociales y, en particular, en el artículo 78 se introdujo la obligación para la SHCP y la SECODAM de **vigilar periódicamente los resultados de la ejecución de programas y presupuestos de la APF para identificar costos, calidad y el impacto social del gasto público, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño**, elementos que deberían alimentar al proceso presupuestario 2003. En el Decreto de Presupuesto 2003, se incorporó el requerimiento de **indicadores de resultados desagregados por género**. En esta etapa la construcción de indicadores del desempeño se delegó a instituciones académicas que si bien tenían el prestigio de la investigación, no necesariamente aplicaban metodologías similares careciendo de continuidad de un ejercicio a otro. Cabe destacar que la Ley General de Desarrollo Social, en vigor desde el 20 de enero de 2004, contiene mecanismos para regular la evaluación y seguimiento de los programas sociales y la política social. Al efecto, en 2005 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es *“normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza .”*³⁷

La Ley General de Educación le atribuye a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional; para ello se creó el **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**, organismo público descentralizado, de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio, **encargado de fijar los lineamientos para la evaluación del sistema educativo nacional.**³⁸ Adicionalmente, la

³⁷ Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el DOF.

³⁸ Portal electrónico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: <http://www.inee.edu.mx>.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el ejercicio anual de revisión del ejercicio de los recursos públicos practica **auditorías del desempeño**.

El resultado de estas practicas de evaluación es la existencia de criterios diversos en la evaluación. Las dependencias seleccionaban los programas que serían evaluados; el mecanismo para determinar al evaluador externo propició que los resultados de éstas, en diferentes ejercicios, derivaran en evaluaciones contradictorias, sin utilidad, con el consecuente desperdicio de recursos. Esto se debe a que cada evaluador aplicó una metodología particular y los términos de referencia para evaluar programas no eran homogéneos. Adicionalmente, en *“México se carece de la capacidad técnica y los recursos humanos para realizar la plétora de evaluaciones solicitadas... y el programa y los evaluadores no siempre tienen la información básica disponible para hacer un buen análisis.”*³⁹ Estas carencias generaron desconfianza en los usuarios, sobre la calidad de las mismas, por lo que no resultaron útiles para la discusión presupuestal.

Al revisar los presupuestos 2003-2007, se aprecia que el 87.3 por ciento de los recursos se asocian a metas, en tanto el resto del gasto programable de la administración pública no tiene indicadores. En términos de estabilidad de la estructura programática empleada en el PEF, ésta se interrumpió en 2002 y 2003, lo que no permite hacer un seguimiento en términos del gasto por funciones; la clasificación económica del gasto también presenta problemas de seguimiento. Así que, a pesar de que la información presupuestaria está disponible al público a través del portal electrónico de la SHCP y se incrementaron los aspectos que se dan a conocer, prevalece cierta opacidad. En la Cuenta Pública se reporta el ejercicio del gasto, conforme a lo autorizado, pero no se hace énfasis en los indicadores de desempeño, y esta información no se toma en cuenta para la asignación de recursos. El presupuesto se sigue construyendo con el método

³⁹ Gonzalo Hernández Licona, op. cit. p. 54.

incrementalista y prevalece la idea de agotar los presupuestos al final del año, para evitar recortes en el siguiente ejercicio fiscal.

No obstante, la influencia del PROMAP repercutió en algunos gobiernos estatales; por ejemplo, San Luis Potosí elaboró y gestionó su Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, mediante un Modelo de Planeación Estratégica orientada a resultados; otros casos fueron Sonora, Nuevo León y Querétaro. La revisión de estas experiencias de elaboración e implementación de los Planes Estatales de Desarrollo arroja lecciones importantes:⁴⁰

- la alineación de programas y actividades con los objetivos estratégicos, no es del todo completa;
- La distribución del presupuesto es inequitativa;
- Algunas dependencias presentan un crecimiento desordenado, utilizando una cantidad excesiva de personal y desempeñando funciones que no están alineadas de manera clara a la misión, visión y valores de la misma dependencia;
- Gran disparidad en los niveles de equipamiento tecnológico;
- Existen procesos clave que son susceptibles a reingeniería;
- La comunicación e interacción intersecretarial es débil;
- Hay duplicidad de funciones entre distintas dependencias;
- Poco control, dado el bajo número de auditorías y sanciones administrativas aplicadas;
- La normatividad debe actualizarse y simplificarse.

Es decir, a nivel de entidad federativa se observa la falta de alineamiento estratégico y un abismo entre los procesos separados de planificación y presupuestación y de

⁴⁰ Mario Alberto Hernández Cuén, *La Presupuestación y el Alineamiento Estratégico en la Gestión Pública* en Revista **Causa Común**, Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, Septiembre de 2006.

planificación estratégica. Unos funcionarios son los que se ocupan del Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Sectoriales, mientras que otro grupo trabaja *independientemente* en el presupuesto para el próximo ejercicio fiscal, y escasamente vinculan al presupuesto con las estrategias.⁴¹

En el caso de las experiencias europeas, un componente importante en la transición al presupuesto orientado a resultados fue la *flexibilización del marco normativo* y la **mayor autonomía de las dependencias**. Es decir, el marco normativo, además de establecer el presupuesto orientado a resultados, a través de los indicadores de desempeño; **indujo ciertos comportamientos** a través de otros ordenamientos. En México, el marco legal y normativo se orienta a:

- *informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no únicamente de los gastos, visión de resultados);*
- *generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; y*
- *al mismo tiempo generar el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos;*⁴²

En este caso, está ausente la autonomía de la gestión; *“las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones, conduce a una organización efectiva y eficiente, y autónoma en diversos espacios de gestión, no parecen estar previstas aún a suficiente detalle”*.⁴³

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² David Arellano Gault y José de Jesús Ramírez Macías, Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México en **V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

⁴³ *Idem.*

En 1999 la reformas del Artículo 79 Constitucional transformó la Contaduría Mayor de Hacienda en el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación, como responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos. Al año siguiente, se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, reglamentaria del Artículo 79 Constitucional, (la fiscalización del gasto público por parte del Legislativo) Ésta instituyó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entidad dependiente del Legislativo que cuenta con un área de Auditoría de Desempeño, pero, a falta de elementos desarrollados ex profeso, utiliza los indicadores de desempeño propuestos por el Ejecutivo.

En el periodo 2003-2006 se incorporaron más indicadores al presupuesto, pero en su mayor parte se trató de *indicadores de medios*, más que de *finés*, apartándose muy poco de las formas de medición cuantitativa del presupuesto por programas.⁴⁴ En la evaluación del programa de modernización y simplificación presupuestaria, la SHCP anotaba que para el mediano plazo era necesario mejorar la calidad de los indicadores de desempeño y *fomentar su utilización eficiente para la toma de decisiones*, lo que requiere el *establecimiento de una perspectiva presupuestaria de mediano y largo plazo*, objetivo que se cumplió con la elaboración de una nueva ley presupuestaria.⁴⁵

Finalmente, el esfuerzo legislativo en la revisión del ejercicio del gasto y la búsqueda de la transparencia culminó con la actualización del marco normativo presupuestario con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que entró en vigor en 2006, en donde se institucionalizó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como parte integrante del proceso presupuestario, con lo que se robusteció la evaluación del desempeño.

⁴⁴ En la Exposición de Motivos del PPEF 2006 se lee: "El objetivo del enfoque de **presupuesto por resultados** es vincular el gasto público con indicadores objetivos de cumplimiento de las metas presupuestarias. Para ello, se ha adoptado una nueva metodología para mejorar la definición de las actividades institucionales, los indicadores de resultados y las metas específicas, que se presentan para cada dependencia y entidad." PPEF 2006, Exposición de Motivos T. I.

⁴⁵ Véase Exposición de Motivos del PPEF 2006, p. 32.

El Sistema de Evaluación del Desempeño en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La LFPRH y su respectivo Reglamento (RLFPRH), establecen la puesta en marcha del SED, vinculándolo a los procesos de planeación y programación, en donde se empleará la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales, con base en el SED⁴⁶ así como a la evaluación del presupuesto ejercido.⁴⁷ La LFPRH define al SED 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”.⁴⁸

El artículo 27 de la LFPRH señala que “la estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED.”

Instrumentación del SED, Responsabilidades y Atribuciones

El SED se establece en el artículo 111 del Capítulo II del Título Sexto, de la LFPRH. Aquí se mandata a la SHCP y a la SFP para que, “en el ámbito de sus competencias verifiquen, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes”. En el párrafo segundo se establece la

⁴⁶ Artículos 25 fracción III y 27 de la LFPRH.

⁴⁷ Artículo 111, LFPRH, y Artículo 303 del RLFPRH.

⁴⁸ Artículo 2, fracción LI.

obligatoriedad del SED para todos los ejecutores de gasto; este sistema “incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de ... legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”.

El SED queda a cargo de la SHCP y SFP, quienes “emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de Administración.”

También se asienta que **los indicadores** “deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico”. De esta manera se retroalimentará el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

La LFPRH establece **indicadores de desempeño estratégicos y de gestión**, mismos que “corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad”⁴⁹.

El artículo sexto transitorio señala el lapso para la implementación del SED, por parte de la SHCP y SFP, así como determina la inclusión de “**mecanismos de participación de la Cámara de Diputados**, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública”.

El sexto transitorio señala que el Ejecutivo deberá concluir la implantación del SED a más tardar en el ejercicio fiscal 2008. Desde una perspectiva, esto significa que debería funcionar para evaluar el ejercicio del presupuesto 2008; sin embargo la interpretación de la SHCP fue que se emplearía para la “concertación y envío de las estructuras

⁴⁹ Artículo 27 de la LFPRH.

*programáticas a la Cámara de Diputados durante el ejercicio fiscal 2009.”*⁵⁰ A este efecto, la SHCP presentó en marzo de 2007 a la Cámara de Diputados, su *propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño*, misma que fue sujeto de análisis por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cuyas observaciones se remitieron en junio de 2007.

Con relación a la inclusión de los *mecanismos de participación de la Cámara de Diputados*, ni la LFPRH ni su Reglamento señalan los lineamientos básicos de la contribución, ni se establecieron de manera puntual las responsabilidades y atribuciones que corresponderían tanto al Ejecutivo, como al Legislativo, en materia de la definición y el diseño de los indicadores. En virtud de que la Cámara de Diputados, tiene atribuciones de monitoreo y evaluación del ejercicio del gasto, su intervención podría alcanzar a la formulación misma del SED. Este no ha sido el caso, ya que la intervención de las Comisiones Ordinarias ha sido escasa y su participación se restringió a la consulta de la información disponible.⁵¹

La Propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP

La **Propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño**,⁵² que remitió la SHCP a la H. Cámara de Diputados, es un planteamiento general, acerca de la naturaleza, los objetivos y estructura de lo que constituiría el SED, este es, se trataba de *“un punto de partida sin llegar a constituir una propuesta acabada”*.⁵³ La propuesta señala la radical modernización presupuestaria, que representó la aprobación de la LFPRH, que

⁵⁰ SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, propuesta a la H. Cámara de Diputados, marzo de 2007

⁵¹ En la Exposición de Motivos del PPEF 2009, se señala que “En 2009 se proporcionará una clave de usuario a las instancias competentes de la Cámara de Diputados ... para que puedan realizar consultas y generar reportes analíticos sobre la información del SED, que les sirvan de apoyo en la realización de sus funciones.” PPEF 2009, Exposición de Motivos T. I. pp. 25-26.

⁵² SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, propuesta, marzo de 2007.

⁵³ Ídem. p.12

posibilita la implantación de un *Presupuesto basado en Resultados* (PbR), que no se encuentra incluido en la LFPRH, del cual el SED formaría parte.

Al PbR se le concibe, en este modelo, como un “conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que la toma de decisiones presupuestarias incorpore sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados del ejercicio del presupuesto público y que motiven a las instituciones públicas a lograrlos”.⁵⁴ Es decir, el SED permitirá vincular los objetivos del PND con el ejercicio anual de los recursos públicos, a través de los indicadores de desempeño y como complemento, se diseñará una “estructura de incentivos que motive a las dependencias y entidades para alcanzar los resultados planteados”.⁵⁵

Es relevante el giro hacia la implementación del PbR, porque durante la última mitad de 2007, se modificaron la LFPRH y la CPEUM, para integrar la evaluación del ejercicio de los recursos públicos en el ciclo presupuestario y en los ordenamientos presupuestarios, como resultado de la inclusión del componente de calidad del gasto en la reforma hacendaria de 2007.

La propuesta del SED planteada por la SHCP contiene **dos componentes**: uno se refiere a la **evaluación de programas** y otro se dirige a la **evaluación de la gestión pública**, a través del programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Para cada uno hay un responsable específico: el primero sería tarea del CONEVAL y el segundo estaría en el ámbito de la Comisión para la Mejora de la Gestión, integrada por la SHCP y la SFP.⁵⁶ Para ambas instancias se definen las funciones en la operación del SED (figura 17); destaca la inclusión del CONEVAL, que no figuraba en la LFPRH aprobada en 2006.

⁵⁴ Ídem. p. 15

⁵⁵ Ídem. p. 16

⁵⁶ Ídem. p. 20

Figura 17. Elementos del Sistema de Evaluación del Desempeño

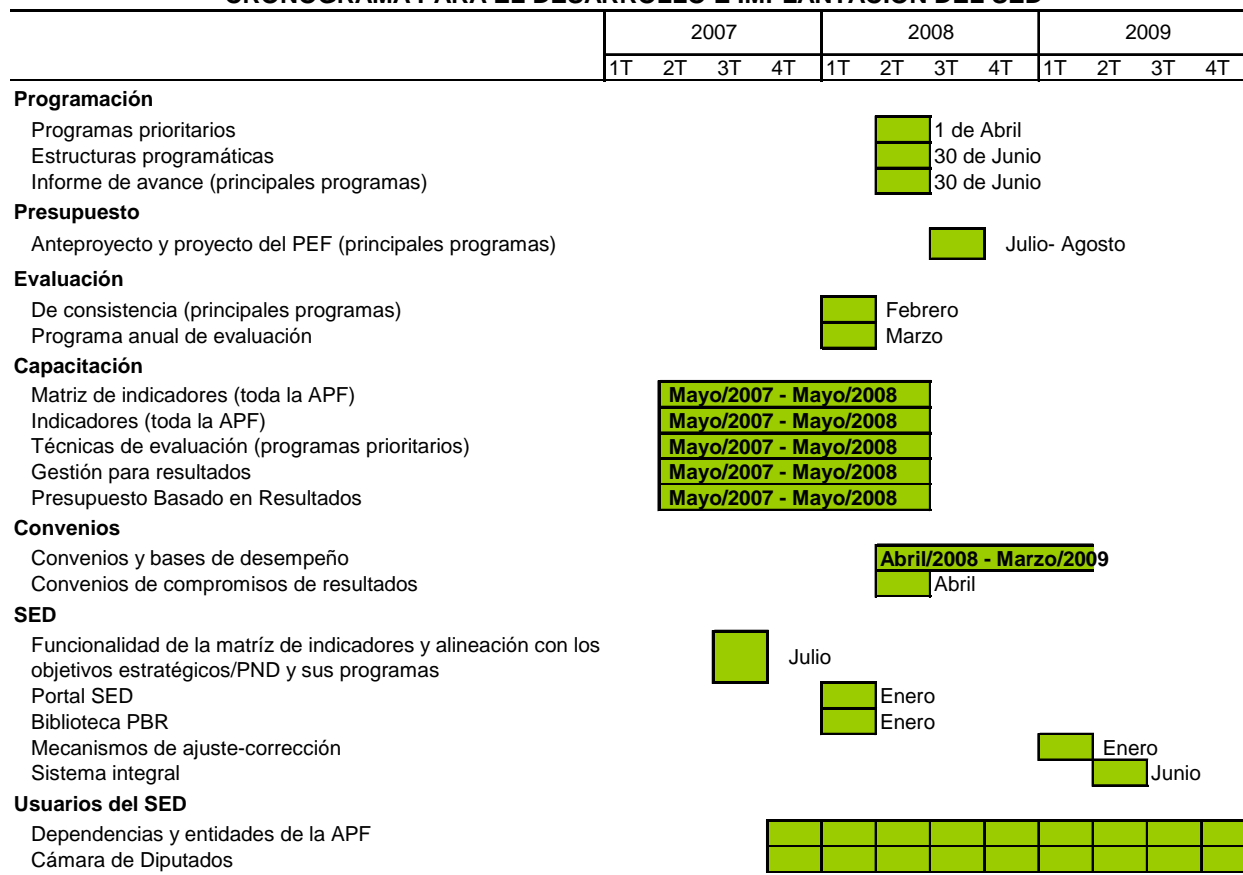


Fuente: SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño. Propuesta a la H. Cámara de Diputados, marzo de 2007.

El SED, derivado de la LFPRH, se encuentra en el primer componente, esto es, la evaluación de los programas federales; la SHCP y el CONEVAL publicaron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos)*, el 30 de marzo de 2007 en el DOF, donde establecen los criterios, conceptos y lineamientos para la formulación y diseño de los objetivos estratégicos, los indicadores de desempeño correspondientes, las matrices de indicadores, elaboradas con base en la MML y que se vincularán con los objetivos del PND y la definición y características de las evaluaciones. Estos Lineamientos constituyen la base de funcionamiento del SED y antes de publicarse en el DOF no se sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados.

La propuesta contiene un cronograma de actividades en donde se delinea el orden planteado en marzo de 2007: la actividad inicial corresponde a la **capacitación** a toda la APF para la elaboración de la Matriz de Indicadores (MIR), indicadores, técnicas de evaluación, gestión para resultados y presupuesto basado en resultados, esto llevaría

Figura 18
CRONOGRAMA PARA EL DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DEL SED



Fuente: SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño. Propuesta a la H. Cámara de Diputados, marzo de 2007.

un año, aproximadamente. Hacia julio se abordaría la *funcionalidad de la matriz de indicadores*, esto es, un portal electrónico en donde se concentraría la información de las dependencias y entidades y hacia el último trimestre de 2007 estaría disponible para realizar consultas, por parte de los usuarios del mismo. Evidentemente el proceso no se apegó al cronograma por los desajustes temporales: el PND se presentó en mayo de 2007 y los programas sectoriales en noviembre del mismo año, rebasando el tiempo planeado para la alineación de objetivos estratégicos (julio de 2007), si bien la mayoría de los programas sectoriales estuvieron a tiempo, y en todos se especificó la alineación de los programas sectoriales con los del PND, programas importantes como el PRONAFIDE y el PMG se retrasaron; el proceso de capacitación resulta un elemento

relevante en la implementación del SED, ya que la aplicación del marco lógico en la elaboración de las matrices de indicadores de los programas de las dependencias y entidades, así como las evaluaciones externas requieren de la construcción de una masa crítica de especialistas.

Observaciones de la Cámara de Diputados a la Propuesta del SED presentada por la SHCP

En junio de 2007 la Cámara de Diputados emitió **seis observaciones** a la propuesta presentada en abril:⁵⁷

- 1) Respecto a los **actores**: el documento elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública señala que la propuesta de la SHCP contiene atribuciones que incrementan desproporcionadamente su poder, concentrando el proceso del SED (elaboración, coordinación, supervisión y aprobación de la matriz de indicadores, monitoreo y evaluación de programas de entidades y dependencias). La SFP se encargará de evaluar la gestión pública a través del PMG, con el fin de verificar y evaluar el proceso de modernización de la APF, papel poco relevante, considerando sus atribuciones evaluatorias superiores a las de la SHCP. Al CONEVAL se le atribuyen actividades sustantivas en la construcción y operación del SED, mismas que no se encuentran señaladas ni en la LGDS, ni en la LFPRH, es decir, carece de facultades legales para operar el SED. La participación de la Cámara de Diputados (y sus comisiones ordinarias), se reduce a mera *usuaria* del SED. Están ausentes la ASF e INEGI, cuya participación es relevante, tanto por su función en el proceso de rendición de cuentas, por su experiencia acumulada en la realización de *Auditorías de Desempeño*; así como por la información relevante que poseen.

⁵⁷ Extractos de la Opinión que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en torno a la Propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño, enviada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a esta H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de junio de 2007 .

En este aspecto *se recomendó revisar la participación de SHCP con las entidades y dependencias y la Cámara de Diputados, a fin de evitar la concentración de atribuciones en una sola instancia y establecer un mayor equilibrio de poderes.*

2) En cuanto al **alcance**: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública afirma que la propuesta del SED no definió metas claras, ni presentó un universo de evaluación completo (dejó fuera los servicios personales, el gasto no programable y los recursos del ramo 33).⁵⁸ La definición de los programas sujetos a evaluación en 2007 y 2008 no se realizó con un criterio claro. En este caso, la Cámara de Diputados debería opinar sobre dicha selección e incorporar programas que son relevantes para el Legislativo. Finalmente la propuesta no menciona cuánto costarán las evaluaciones externas.

3) **Participación de la Cámara de Diputados**: En la LFPRH, el SED se diseñó en conjunción con las atribuciones de la Cámara de Diputados en lo que respecta a sus facultades de evaluación de las metas de los programas contenidas en el artículo 110 de la LFPRH,⁵⁹ sus atribuciones presupuestarias y fiscalizadoras establecidas en el Artículo 74 de la CPEUM y en el artículo sexto transitorio. Por ello se planteó la incorporación de la Cámara de Diputados al proceso de revisión y selección de las matrices de indicadores de desempeño del SED así como en la selección de los evaluadores externos y su posible opinión en las bases de la convocatoria. La información sobre los programas federales evaluados debe remitirse a las Comisiones Ordinarias, para que la revisen y generen recomendaciones o políticas públicas. Otro planteamiento fue la participación permanente de la Cámara de

⁵⁸ Debe acotarse que en septiembre de 2007, con la aprobación de la reforma hacendaria se estableció la evaluación del ejercicio de los recursos federales, modificándose la CPEUM (arts. 74, 79 y 134) lo que incluyó en la evaluación los recursos de la Federación transferidos a los gobiernos locales.

⁵⁹ El Art. 110 señala que bimestralmente *las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.*

Diputados en la construcción y operación del SED, a través de modificaciones a la LFPRH para fortalecer su papel, en un sano ánimo de equilibrio de poderes.

4) **Implementación** del SED: la elaboración de las matrices de indicadores (MIR) para toda la APF es un elemento fundamental en el SED, por ello deben consensuarse con el Poder Legislativo, esto es, incluir a la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación, análisis, evaluación y revisión anual de avances de los objetivos estratégicos y de la matriz de indicadores. En la APF los tiempos de la planeación, la presupuestación y la supervisión se han desvinculado, por lo que su marco normativo debe actualizarse (la LFPRH introduce conceptos que no se encuentran considerados en la Ley de Planeación, así como en otros ordenamientos relacionados). La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública propone 4 etapas para la implementación del SED:

- I. Diseño y aprobación de los indicadores, así como la planeación y ejecución de los programas;
- II. Evaluación de los programas y aplicación de los indicadores de gestión;
- III. Entrega del informe de evaluación de los programas;
- IV. Emisión de las observaciones y opiniones del informe de evaluación por parte del Legislativo.

También se recomienda el establecimiento de mecanismos adecuados en favor del fortalecimiento de la cultura de la evaluación del desempeño en todos los niveles de la APF y para evitar deficiencias o resistencias al cambio y a su implementación por parte de los funcionarios y evaluadores.

5) **Diseño de Indicadores:** Para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, deben incorporarse en el SED elementos cuantitativos y cualitativos, considerando aspectos de calidad, economía y ejercicio de recursos, eficacia y eficiencia; distinguiendo los indicadores de gestión y los de resultados, así como indicadores

de impacto que reflejen el cambio en una población objetivo atribuible al programa. Se procurarán mediciones sectoriales o de grupos focalizados, de forma que permita evaluar efectos sobre grupos específicos (población rural, mujeres, niños, ancianos, entre otros) y el carácter de género del ejercicio presupuestario. En particular, los *presupuestos etiquetados para mujeres* deben incluirse en el SED, con el fin de evaluar qué tanto contribuyen los programas a la disminución efectiva de la desigualdad entre géneros.

- 6) **Comentarios Finales:** la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública concluye que es necesario el trabajo conjunto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la construcción del SED, para que permita *“realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.”* Para ello es necesario el rediseño institucional de las instancias fiscalizadoras y evaluadoras, así como la constitución de un *“organismo evaluador con facultades legales para revisar los resultados de todos los programas de las entidades y dependencias y que, además, esté en permanente coordinación con la ASF.”* Otra tarea pendiente es *“la revisión y actualización del marco jurídico asociado al SED, espacio donde el Legislativo desempeña un papel fundamental”*; el SED más que ligarse al proceso presupuestario, *“debe garantizar que la evaluación y diagnóstico respondan a promover la mejora de la gestión pública y den relevancia al control social y no al control del gasto.”*

Desde el punto de vista del Ejecutivo, se atendieron las observaciones de la Cámara de Diputados.⁶⁰ La SHCP cumplió en tiempo y forma con el transitorio sexto de la

⁶⁰ En el Seminario Sistema de Evaluación del Desempeño, organizado por la Academia Mexicana de Auditoría integral y al desempeño, A.C., en octubre de 2007; el C.P. Rafael Morgan Ríos, Subsecretario de Control y Auditoría de la Secretaría de la Función Pública, señaló que se atendieron las observaciones enviadas por la Cámara de Diputados y en virtud de ello, el Sistema de Evaluación del Desempeño quedó conformado por 3 elementos: el Presupuesto basado en Resultados, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, y la Evaluación de programas Federales con base en el marco lógico e indicadores de impacto. Véase presentación en <http://www.amdaid.org.mx/pdf/CONFERENCIA%20SUBSE.pdf>.

LFPRH, al someter a la opinión de la Cámara de Diputados su propuesta de SED el 30 de marzo de 2007, pero no esperó las observaciones para iniciar la implementación del mismo, ya que en los Lineamientos y en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2007, ambos publicados en el DOF el 30 de marzo de 2007, incorporó plenamente al CONEVAL en la construcción del sistema. La posterior reforma hacendaria promovió modificaciones a la LFPRH, en donde se otorgan las atribuciones al CONEVAL para intervenir en las evaluaciones y opinar sobre las matrices de indicadores de la APF.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

Los **Lineamientos**,⁶¹ de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF responsables de programas federales, regulan la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF. Establecen **un marco uniforme a todos los programas** para definir objetivos estratégicos e indicadores; introducir y emplear una metodología común para la planificación y la evaluación; señalar tipos y características de las evaluaciones y un esquema de seguimiento y difusión de los resultados de las mismas; establecer los términos de referencia de las evaluaciones; e implementar un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados en los programas federales.⁶²

Un elemento fundamental es la alineación de los **objetivos estratégicos** de las dependencias y entidades con los objetivos del PND y los programas derivados del mismo; orientándose al logro de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la APF, y al impacto social del ejercicio del gasto público. La vinculación entre indicadores de los

⁶¹ Secretaría de la Función Pública, *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. En el **Diario Oficial de la Federación**, marzo 30 de 2007. Primera Sección.

⁶² Gladys Lopez-Acevedo, *Gestión por resultados y el papel del CONEVAL*, disponible en http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1821.pdf.

objetivos estratégicos y el proceso presupuestario se realiza de acuerdo con los criterios emitidos por la SHCP.⁶³ Es atribución de la SHCP, la SFP y el CONEVAL evaluar la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales.

Las dependencias y entidades publicarán electrónicamente la vinculación con los objetivos, estrategias y prioridades del PND y los programas derivados del mismo; la justificación de cada objetivo estratégico; los indicadores de resultados por cada objetivo estratégico, para medir el avance de la dependencia o entidad respecto del nivel de cumplimiento de los objetivos; los bienes y/o servicios que se generan para satisfacer cada objetivo estratégico; la identificación del programa federal que entrega los bienes y/o servicios a sus beneficiarios/usuarios, conforme al objetivo estratégico al que éste contribuye y para los programas sociales, la población objetivo de cada programa, y el detalle normativo que sustenta cada objetivo estratégico. Esta información se generará a través del sistema del proceso integral de programación y presupuesto establecido en el artículo 10, fracción I, del Reglamento de la Ley.

La SHCP, la SFP y el CONEVAL evaluarán conjuntamente la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales, como parte del proceso presupuestario anual; las dependencias y entidades atenderán las recomendaciones y medidas derivadas, cuyo seguimiento atañe a la SFP.

De la matriz de indicadores (MIR)

Las dependencias y entidades elaborarán la MIR de cada programa federal, con base en la Metodología de Marco Lógico, incorporando los siguientes elementos:

⁶³ SHCP, *Lineamientos para la Elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Oficio N°. 307-A-1594**, 17 de julio de 2007, disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/lineamientos_sectoriales_final.pdf.

I. Resumen Narrativo, descripción del ámbito de acción del programa federal, esto es, **Resultados** o consecuencia directa del programa sobre una situación, necesidad o problema específico ("**Propósito**"); la contribución del programa sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad ("**Fin**"), el cual deberá vincularse a un objetivo estratégico de la dependencia o entidad. En este apartado se definirá la población objetivo a la que se dirige el programa. Los **Productos** son los bienes y/o servicios que producirá o entregará el programa, y la **Gestión** corresponde a los recursos financieros, humanos y materiales aplicados en por éste;

II. Indicadores, corresponden a la expresión cuantitativa o cualitativa que permite medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar los resultados;

III. Medios de recolección o verificación de información, se trata de las fuentes de información de donde se obtienen los datos para realizar el cálculo y medición de los indicadores (estadísticas, encuestas, revisiones, auditorías, registros, entre otros); y

IV. Supuestos, que identifican los factores externos que están fuera del control de las instancias responsables del programa, pero que inciden en el cumplimiento de los objetivos del mismo.

La MIR es una parte esencial del SED, su elaboración está a cargo de las dependencias y entidades de la APF, quienes remitirán la MIR de cada programa que operan a la SFP y al CONEVAL, para su revisión conjunta y la emisión de las modificaciones pertinentes o su aprobación respectiva. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones y realizar las modificaciones en la MIR y en las reglas de operación de los programas federales, así como publicar la MIR actualizada en su

página de Internet. **Las reglas de operación (ROP), deberán reflejar la lógica interna del programa que se describe en la MIR.** Las dependencias y entidades revisarán anualmente la MIR de sus programas, tomando en cuenta la información sobre su operación y gestión, así como los resultados de las evaluaciones. Anualmente, las ROP incluirán la MIR actualizada. La SFP verificará la congruencia y veracidad de los reportes de cada indicador contenido en la MIR.

Tipos de evaluación, seguimiento a los resultados y difusión de las evaluaciones

En los Lineamientos se definen dos tipos de evaluaciones:

1. Evaluación de Programas Federales, que se divide en cinco grupos:

- a) **Evaluación de Consistencia y Resultados:** se trata de un **análisis sistemático**, con base en un trabajo de gabinete, **del diseño y desempeño global de los programas**, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.
- b) **Evaluación de Indicadores:** a través de trabajo de campo, **revisa la pertinencia y alcance de los indicadores del programa para el logro de resultados;**
- c) **Evaluación de Procesos:** recurre al trabajo de campo para **verificar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente** y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) **Evaluación de Impacto:** **identifica**, con metodologías rigurosas, **el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa;**
- e) **Evaluación Específica:** se trata de las evaluaciones no comprendidas en los tipos anteriores y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

2. Evaluaciones Estratégicas: Aplican para un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Figura 19. Tipos de Evaluación incorporadas en el SED

1. Evaluación de Programas	
EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS	Análisis del diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados, con base en la MIR.
EVALUACIÓN DE INDICADORES	Trabajo de campo, para analizar la pertinencia de los indicadores de un programa para el logro de los resultados.
EVALUACIÓN DE PROCESOS	Trabajo de campo, para verificar la eficacia y eficiencia en los procesos operativos y el efecto en el mejoramiento de la gestión.
EVALUACIÓN DE IMPACTO	Identificación, con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores, a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa.
EVALUACIÓN ESPECÍFICA	Otras, que no se enumeraron arriba, que pueden involucrar trabajo de gabinete y/o de campo.
2. Evaluaciones Estratégicas	
Se aplican a un programa o conjunto de programas, en torno a las estrategias, políticas e instituciones.	

Fuente: SHCP, Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas federales de la APF, marzo de 2007.

Las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el CONEVAL. Estas evaluaciones y sus resultados formarán parte del SED así como del PMG y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

A la SHCP, SFP y CONEVAL les corresponde establecer conjuntamente un **Programa Anual de Evaluación (PAE)**, que dispondrá las evaluaciones que se llevarán a cabo, los programas sujetos a las mismas, y podrá establecer acciones de verificación en campo de los indicadores que lo requieran.

Con la puesta en marcha del SED, la evaluación más relevante es la **de consistencia y**

resultados, ya que es la que se aplicará inicialmente a todos los programas federales. Los **Lineamientos** establecen que el *Informe de la Evaluación de Consistencia y Resultados* deberá emplear los siguientes criterios de análisis:

I. Diseño: ¿el programa identifica correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido? ¿está diseñado para solventarlo? ¿contribuye a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo? Presentará evidencia que corrobore que los bienes y/o servicios provistos contribuyen efectivamente a la consecución de su Fin y Propósito; la lógica vertical y horizontal de la MIR del programa; la definición de población potencial y objetivo y los mecanismos de selección de la misma; la justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a ésta; criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos); la estructura del padrón de beneficiarios del programa; las reglas de operación del programa; así como las coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales;

II. Planeación estratégica: los mecanismos y herramientas de planeación del programa; los mecanismos para establecer y definir metas e indicadores; el avance en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa; las herramientas enfocadas a implementar y desarrollar una gestión para resultados; el impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento del programa; el seguimiento e implementación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas;

III. Cobertura y focalización: cuantificación de la población potencial y objetivo, en términos geográficos, demográficos, por características particulares, y por el tipo de beneficiario; la existencia de métodos para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo; la población atendida respecto a la población potencial y objetivo,

desglosando el análisis por las características socioeconómicas y/o niveles geográficos pertinentes. Esta información corresponderá al periodo del 1 de enero del ejercicio inmediato anterior al 30 de abril del ejercicio en que se realice la evaluación, con excepción de los periodos que se establezcan para determinados programas federales en el PAE correspondiente; la estrategia de cobertura y focalización del programa, señalando su efectividad; el funcionamiento de los mecanismos de selección y focalización aplicados por el programa;

IV. Operación: la observancia de las reglas de operación y otra normatividad aplicable; las acciones de mejora y simplificación regulatoria realizadas en el programa; los mecanismos de organización y gestión; la administración financiera de los recursos; la eficacia, eficiencia y economía operativa del programa; la sistematización de la información; los mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios; el cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos; la rendición de cuentas y difusión de información estratégica;

V. Percepción de la población objetivo: Adecuada medición del nivel de satisfacción de la población objetivo en relación con los bienes y/o servicios entregados; y el nivel de percepción en la población atendida en el logro de los beneficios otorgados por el programa federal; y

VI. Resultados: Apropiada medición de los resultados alcanzados en el ámbito de sus propósitos y fines; la calidad de las evaluaciones de impacto (a nivel de Fin y/o Propósito) considerando la metodología aplicada; el impacto logrado en el bienestar de la población, los resultados identificados, así como el uso y aplicación de los mismos; si el diseño y operación del programa federal permite realizar una evaluación de impacto rigurosa; la difusión de los resultados y evaluaciones del programa federal; y el empleo de la información generada para mejorar su desempeño.

Los *términos de referencia* para la contratación de la evaluación de consistencia y resultados incluirán todos los aspectos reseñados, así como una comparación con los resultados encontrados en la evaluación de consistencia y resultados que se haya efectuado con anterioridad. Para las **evaluaciones de impacto**, los términos de referencia estarán sujetos a la revisión y aprobación de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, antes de la contratación de los evaluadores externos, .

La evaluación de los programas nuevos

Las dependencias y entidades justificarán con un **diagnóstico** la inclusión *de nuevos programas federales en el PPEF o la ampliación o modificación* sustantiva de los programas existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento. En éste se expondrá cómo *la propuesta* contribuirá al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, las previsiones para la integración y operación de su padrón de beneficiarios, y la MIR del programa. Se remitirá a la SHCP y al CONEVAL, al menos, con un mes de anticipación para su inclusión en el proyecto de presupuesto anual.

Durante el primer año de operación de los programas nuevos, serán sujetos de una *evaluación en materia de diseño*; y durante el primer año de ejecución, se realizará un análisis del funcionamiento y operación de los mecanismos de elegibilidad para la selección de proyectos, beneficiarios y áreas geográficas en las que se ejecutará el programa; la integración y operación del padrón de beneficiarios; los mecanismos de atención del programa; la entrega o distribución del apoyo del programa; así como el registro de operaciones programáticas y presupuestarias; rendición de cuentas, transparencia y difusión de información, y otros aspectos. Este análisis arrojará elementos para mejorar el diseño y la operación del programa nuevo.

Evaluaciones complementarias

De acuerdo con los **Lineamientos**, la aplicación de evaluaciones complementarias a programas federales, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño, será opcional, en función de las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el PAE. Las propuestas y proyectos de evaluaciones complementarias, se presentarán ante el CONEVAL para su opinión.

Difusión de las evaluaciones y sus resultados

En los **Lineamientos** se establece que las dependencias y entidades pondrán a disposición del público, a través de sus respectivas páginas electrónicas, en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales. Esto incluye los objetivos estratégicos; el texto completo, el resumen ejecutivo y los anexos correspondientes de las evaluaciones; en un apartado especial, los principales resultados; las reglas de operación vigentes, y el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados. Esta información también estará disponible en el portal del SED.

Para cada evaluación externa, las dependencias y entidades darán a conocer los datos generales del evaluador externo, (coordinador y colaboradores); de la unidad administrativa responsable del seguimiento a la evaluación; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada, y sus objetivos principales; las bases de datos generadas con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación; los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, guión de entrevistas y formatos; nota metodológica con la descripción de las técnicas y modelos utilizados, acompañada del diseño muestral, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra

utilizada; un resumen ejecutivo con los principales hallazgos, las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, y las recomendaciones del evaluador externo, así como el costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento.

Los **evaluadores externos** deben cumplir con lo siguiente: acreditar su constitución legal; experiencia en el tipo de evaluación correspondiente, presentar una propuesta de trabajo ejecutiva, conteniendo objeto de la evaluación, la metodología de evaluación específica, la estructura temática del informe, -de acuerdo a los lineamientos establecidos para cada tipo de evaluación-; la currícula del personal, en donde conste su conocimiento del programa y la experiencia en evaluación.

Sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados de los programas federales

El *Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados* (SIMEBR) es una atribución que le corresponde a la SHCP, la SFP y el CONEVAL, de acuerdo con los **Lineamientos**, y su propósito es proveer información actualizada y periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de resultados a las dependencias y entidades responsables de los programas federales. Éstas incorporarán al *SIMEBR*, sus objetivos estratégicos; las características generales de los programas federales; la MIR de cada programa federal; los instrumentos de recolección de datos e información relevante del programa; los resultados de todas las evaluaciones; el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados, sus informes de avance; el avance del ejercicio presupuestario por programa; el padrón de beneficiarios por programa y otra información pertinente.

Sobre los indicadores

Un indicador proporciona información sobre el nivel del logro alcanzado por el

programa presupuestario en el cumplimiento de sus objetivos y metas. De acuerdo con el artículo 27 de la LFPRH los “*indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.*” El RLFPRH⁶⁴ define las dimensiones del indicador como:

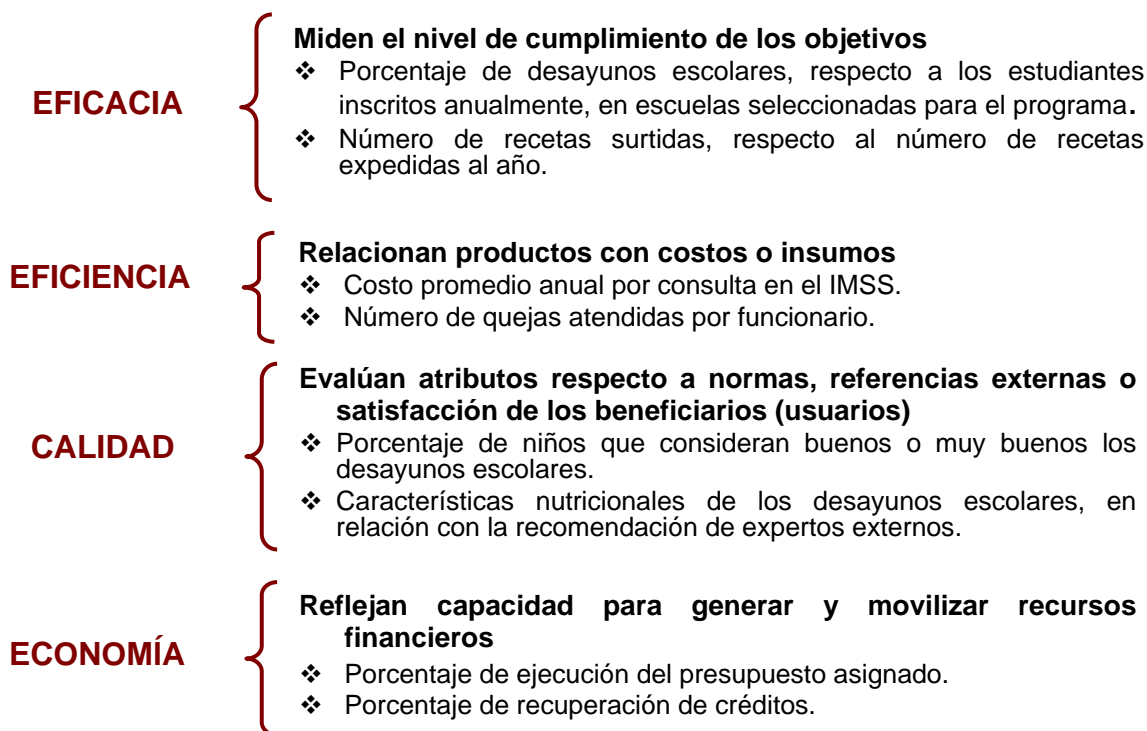
- a) **Cobertura**, mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio;
- b) **Eficiencia**, mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
- c) **Impacto económico y social**, mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial;
- d) **Calidad**, mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;
- e) **Equidad**, mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.⁶⁵

Los indicadores deben cumplir con los siguientes criterios de calidad: **claridad** (preciso

⁶⁴ Art. 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁶⁵ Posteriormente el CONEVAL modificó las dimensiones de los indicadores, con lo que quedaron: Eficacia; Eficiencia; Calidad y sustituye Economía, que se refiere a la capacidad del programa o de la institución para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros, por el impacto económico y social.

Figura 20. Tipos de Indicadores



Fuente: SHCP, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, marzo de 2007.

e inequívoco), *relevancia* (refleja una dimensión importante del logro del objetivo), *economía* (la información para generarlo está disponible a un costo razonable), *verificable* (puede verificarse independientemente), *conveniente* (permitirá la evaluación del desempeño), *significativo* (cada indicador provee información adicional para medir el desempeño en el nivel de objetivo particular).

Las *dimensiones de los indicadores*, se refieren al objetivo que mide el indicador, es decir, un indicador a nivel de **fin mide la contribución del programa** al logro o **solución** de un **problema de desarrollo**, i.e., la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, en el mediano o largo plazo, a este nivel se definen **indicadores de eficacia**; a nivel de **propósito se verifica el cambio producido** en la

Tabla 4. Indicadores para Resultados

Origen	Nivel de Aplicación	Tipo	Ámbito de control	Alcance temporal de la meta	Vínculo con la MIR
Planeación Nacional					
PHD y sus programas	Indicadores Nacionales	Estratégicos	Impacto final: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo	Mediano y largo plazo	n.a.
Proceso Presupuestarios					
PbR	Indicadores PEF (Dependencias y Entidades)	Estratégicos	Impacto final: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo como resultado de los programas y acciones.	Mediano plazo	Fin
	Indicadores PEF (Dependencias y Entidades)	Estratégicos	Impacto intermedio: cambio en el estado de los beneficiarios resultado de un programa o acción pública específica.	Anual / mediano plazo	Propósito
	Indicadores UR's	Estratégicos	Productos: bienes y servicios producidos o entregados y corresponden a un primer resultado de un programa o acción pública específica	Anual	Componente
PbR/PMG	Indicadores UR's	Estratégico /Gestión	Procesos: Actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios	Anual	Actividad
PMG	Indicadores comunes a la APF (Dependencias y Entidades)	Gestión	Procesos: Actividades comunes para modernizar la gestión pública	Mediano plazo	n.a.

Notas: De acuerdo con la Ley de Planeación, **el mediano plazo** corresponde **al periodo sexenal**.

UR's Unidades Responsables MIR: Matriz de Indicadores n.a. No aplica

Fuente: SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestario, Anexo al Oficio 307-A.-1593, 17 de julio de 2007. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/lineamientos_ppef2008_170707_10hrs.pdf

población objetivo; **atribuible a la ejecución del programa** presupuestario; aquí se prefieren los indicadores de **eficacia y eficiencia**; a nivel de **componente**, se miden los **bienes y servicios producidos y/o entregados a los beneficiarios**, (cantidad y calidad necesaria) de acuerdo con los resultados esperados, en este caso se emplean **indicadores de eficacia, eficiencia y calidad**. Los indicadores a nivel de **Actividades**, permiten dar seguimiento a las **actividades principales del programa presupuestario** y para ello se definen **indicadores de eficiencia y economía** (véase tabla 4). Para los niveles de Fin, Propósito y Componente, se emplean indicadores estratégicos; para el nivel de Actividad pueden ser estratégicos y/o gestión. El segundo componente del

SED, el PMG emplea indicadores de gestión; así a *los impactos y productos* les corresponden *indicadores estratégicos* y a los *procesos, indicadores de gestión*.

Los indicadores deberán ser compatibles con el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

El SED en el Plan Nacional de Desarrollo

Entre marzo y septiembre de 2007, la implantación del SED avanzó en las siguientes líneas:

- a) La publicación de los términos de referencia para llevar a cabo las evaluaciones de consistencia y resultados;
- b) La incorporación del PbR en el PND, señalando tanto el componente de mejora de la gestión, como el de evaluación de programas y políticas federales:
- c) Cambios en la estructura programática, para identificar los programas presupuestarios y adicionarles la matriz de indicadores y resultados, así como las metas en el PPEF 2008.

Dentro del PND, en el *Eje 2 Economía competitiva y generadora de empleos*, se incorporó el PbR como una línea de acción para “mejorar la calidad del gasto público”. A través de los resultados de las evaluaciones se fortalecería la toma de decisiones y se retroalimentaría el ciclo presupuestario.

La primera evaluación que se aplica para todos los programas es la **evaluación de consistencia y resultados**; con este propósito, en abril de 2007 se publicaron en el DOF los **Lineamientos de los términos de referencia para la evaluación de programas federales**, que establecieron *criterios homogéneos para la evaluación de los programas federales, con la finalidad de identificar las acciones y compromisos específicos a cargo de las dependencias y entidades para mejorar el desempeño de los mismos*.

La modificación más importante ocurrió en la estructura programática para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, con la introducción del **programa presupuestario** como una categoría programática para organizar las asignaciones de recursos de acuerdo con una *clasificación por grupos y modalidades*, (tabla 5). La categoría de *programa presupuestario* sustituyó a la de *actividad institucional*, con el propósito de vincular los elementos programáticos de objetivos e indicadores, con sus respectivas metas, y propiciar la medición de resultados y la evaluación del desempeño. Así desaparece la denominación *Otras Actividades*, que ahora se identifica claramente como el grupo de programas

Tabla 5

Modalidades de Programas Federales en la Estructura Programática

Grupo	Modalidades
Gasto Programable	
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios	S Sujetos a reglas de operación
	U Otros subsidios
Desempeño de las Funciones	E Prestación de servicios públicos
	B Provisión de bienes públicos
	P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
	F Promoción y fomento
	G Regulación y supervisión
	A Funciones de las Fuerzas Armadas
	R Específicos
	K Proyectos de Inversión
Administrativos y de Apoyo	M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
	O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
Compromisos de Gobierno Federal	L Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional
	N Desastres Naturales
Obligaciones de Gobierno Federal	J Pensiones y jubilaciones
	T Aportaciones a la seguridad social
	Y Aportaciones a fondos de estabilización
	Z Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones
Programas Gasto Federalizado	I Gasto Federalizado
Gasto No Programable	C Participaciones a entidades federativas y municipios
	D Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca
	H Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)

Fuente: SHCP, Lineamientos para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, Oficio N°. 307-A-1917, 22 de agosto de 2007, disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/lineamientos_integracion_ppef_2008.pdf.

administrativos y de apoyo. La implantación de la evaluación comienza con el grupo de **programas de subsidios a los sectores social y privado o entidades federativas y municipios, identificados con las letras S y U** dentro de la clave programática. Esta modificación se complementó con la emisión del Programa Anual de Evaluación 2008.

*Las Reformas Constitucionales en materia de gasto público*⁶⁶

Durante 2007 se discutió y aprobó el paquete de la *Reforma Integral de la Hacienda Pública*, que en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, y hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. Así se presentaron modificaciones a los artículos constitucionales: 73, 74, 79 y 134, junto con las modificaciones pertinentes en la LFPRH, la LCF, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Este conjunto de reformas, modificaron las facultades de la Cámara de Diputados en materia de aprobación del presupuesto, expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental y el proceso de fiscalización; el establecimiento de entidades locales de fiscalización en las entidades federativas y el Distrito Federal, y la institucionalización de la evaluación de los recursos públicos ejercidos por la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal y los particulares. En el artículo 73, se adicionó la fracción XXVIII para facultar a la Cámara de Diputados para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial para la Federación, por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de

⁶⁶ Una exposición más detallada puede encontrarse en CEFP, **las Reformas Constitucionales en materia de gasto público**, notacefp/038/2008, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0382008.pdf>

sus demarcaciones territoriales, esto es, se promueve **la armonización de la contabilidad pública y la información, en los ámbitos federal, estatal y municipal.**

En el artículo 74, fracciones IV y VI; se incorporó la autorización para aprobar erogaciones plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura, se modificó el calendario de presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública y se estableció la facultad de la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la ASF a través de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización. Las reformas realizadas al artículo 79 fracciones I, II y IV son las más extensas y se relacionan con el proceso de fiscalización y las atribuciones de la ASF en el mismo.

Las reformas directamente relacionadas con la evaluación del desempeño son las adiciones a los artículos 116 y 122, para que las Legislaturas de los Estados y del D.F., cuenten con **entidades estatales de fiscalización**, órganos con autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En el caso de artículo 134, se incorpora el compromiso de la **evaluación del ejercicio de los recursos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones, por instancias técnicas federales y locales.** Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas y el Distrito Federal, para lo cual se podrá contar con apoyo y capacitación a través de *convenios con el CONEVAL y la ASF.*

De esta manera, el SED se institucionalizó formalmente en la estructura normativa, lo que le brinda estabilidad y permanencia en el largo plazo.

Modificaciones Adicionales

Al tenor de la reforma constitucional, el 21 de enero de 2008, se publicaron en el DOF, los **Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33**, donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. El complemento se emitió el 25 de febrero de 2008 en el DOF, bajo el título de **Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas**; en éstos se establece que las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales del D.F., así como sus administraciones públicas paraestatales y los entes públicos locales, deberán informar, a través del sistema electrónico de la SHCP, trimestralmente sobre el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos.

Finalmente, el 31 de marzo de 2008 se emitió el **Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED**.⁶⁷ Éste precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. En términos generales se trata de las mismas disposiciones emitidas en los *Lineamientos*, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales

⁶⁷ SHCP, Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/acuerdo_sed.pdf.

transferidos a las entidades federativas, en consonancia con la Reforma Constitucional, así como introduce algunas precisiones, i.e., dentro de las disposiciones generales se señala que las Oficialías Mayores de las dependencias se encargarán de las actividades del PbR y el SED; se presentará la información (avances y resultados) sistemáticamente, a través de sistemas electrónicos, para ello, la SHCP y la SFP darán a conocer el instrumento que detalla el funcionamiento y operación del SED y el PbR; y por su parte, *las entidades federativas* (municipios y demarcaciones territoriales del D.F., sus administraciones públicas paraestatales y los entes públicos locales), *consideraran las disposiciones sobre la orientación para resultados y la evaluación de los resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos*, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal y la LFPRH.

En cuanto a la *planeación* se estipula que *las ROP de los programas que entregan subsidios deberán ser congruentes con la matriz de indicadores respectiva*; por lo que respecta a la *programación* se definen a los programas prioritarios como “*los de desarrollo social que entregan subsidios, los que contengan actividades relevantes y aquellos que producen bienes o prestan servicios públicos.*” La MIR se elaborará de acuerdo a la clasificación por modalidades de los programas presupuestarios, cuando más de una unidad responsable está a cargo del programa, elaborarán conjuntamente, una única MIR para el programa; las metas y calendarios para los indicadores de desempeño de los programas deben ser congruentes con las asignaciones presupuestarias.

En el ámbito de la *presupuestación* destaca el establecimiento *de mecanismos presupuestarios para el financiamiento del PAE*. En materia de *Seguimiento, Monitoreo e Informes del Ejercicio Presupuestario* se requiere la disposición permanente de información sobre los *avances y resultados del ejercicio presupuestario, permitiendo el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios*, así como la *obtenida de las evaluaciones realizadas y del seguimiento a las mejoras derivadas de las*

mismas. Estos datos deberán remitirse a los integrantes del Poder Legislativo, y también estarán a disposición del público. Finalmente, en el aspecto de la *evaluación*, se introduce la regulación del gasto aplicado en la realización de las evaluaciones contempladas en el PAE.

La Versión Definitiva del SED

En junio de 2008, la SHCP presentó otra versión del Sistema de Evaluación de Desempeño, misma que se complementó con algunas adiciones en la Exposición de Motivos del PPEF 2009 y con una versión final en diciembre de 2008.⁶⁸ En el documento de junio se incorporó el concepto de Gestión basada en Resultados (GbR), definida como un *“modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.”*⁶⁹ Dentro de este modelo se incorpora el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como un componente de la GbR que consiste en un *“conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.”*⁷⁰ Con ello, el proceso presupuestario superará el modelo incrementalista, donde lo relevante es el control de los gastos, para presupuestar en función de los resultados, medidos a través de indicadores de desempeño.

⁶⁸ SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, junio de 2008, México D.F., Proyecto de **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009**, Tomo I, Exposición de Motivos y Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**, diciembre de 2008.

⁶⁹ SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, junio de 2008, México D.F. p. 13.

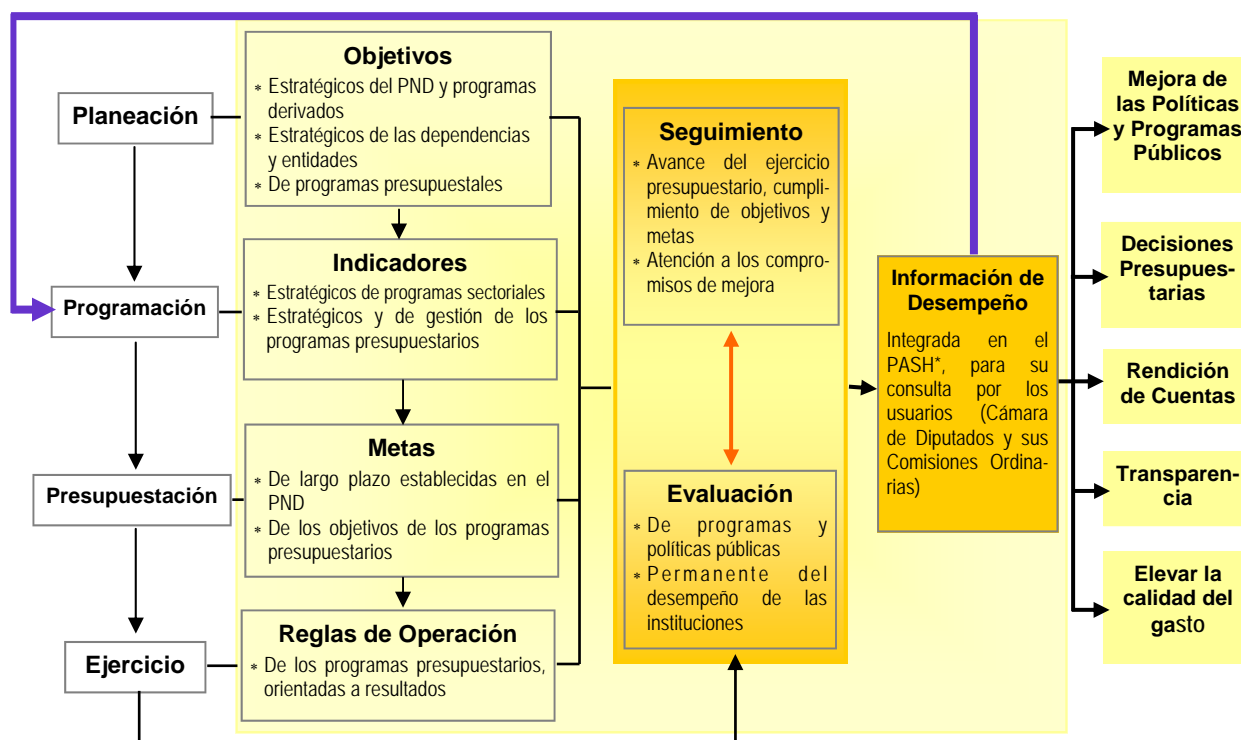
⁷⁰ Idem. p. 16.

En este esquema, el SED permite realizar el “seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste.”⁷¹

El SED cuenta con dos componentes:

- 1) **Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios**, cuyo propósito es verificar el *grado de cumplimiento de objetivos y metas*, a partir de indicadores estratégicos y de gestión (véase figura 21). Para ello, en el proceso de planeación, se alinearon los objetivos de los programas sectoriales con los del

Figura 21. Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios
Elementos Metodológicos



*PASH: Portal Aplicativo de la SHCP.

Fuente: Adaptación a partir de SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, junio 2008, pág. 21.

⁷¹ Idem. p.19.

PND; para la etapa de programación, éstos se traducen en indicadores estratégicos y de gestión, que se traducirán en metas, de acuerdo a los recursos presupuestales que se les asignen durante la presupuestación. En la siguiente fase, el ejercicio de los recursos se verificará conforme a las *Reglas de Operación* (ROP) de cada programa, incluyendo las MIR. Los indicadores se reportan de acuerdo a su periodicidad durante el ejercicio fiscal para alimentar el sistema de monitoreo, junto a los reportes trimestrales y finales (Cuenta Pública); paralelamente, se sistematizan los resultados de las Evaluaciones en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH),⁷² que podrán consultar los usuarios con clave de acceso. La información sobre el desempeño de los programas presupuestarios permitirá mejorar las políticas y programas públicos en el mediano plazo, tomar decisiones presupuestales, fortalecer la rendición de cuentas, transparentar el uso de recursos públicos y elevar la calidad del gasto.

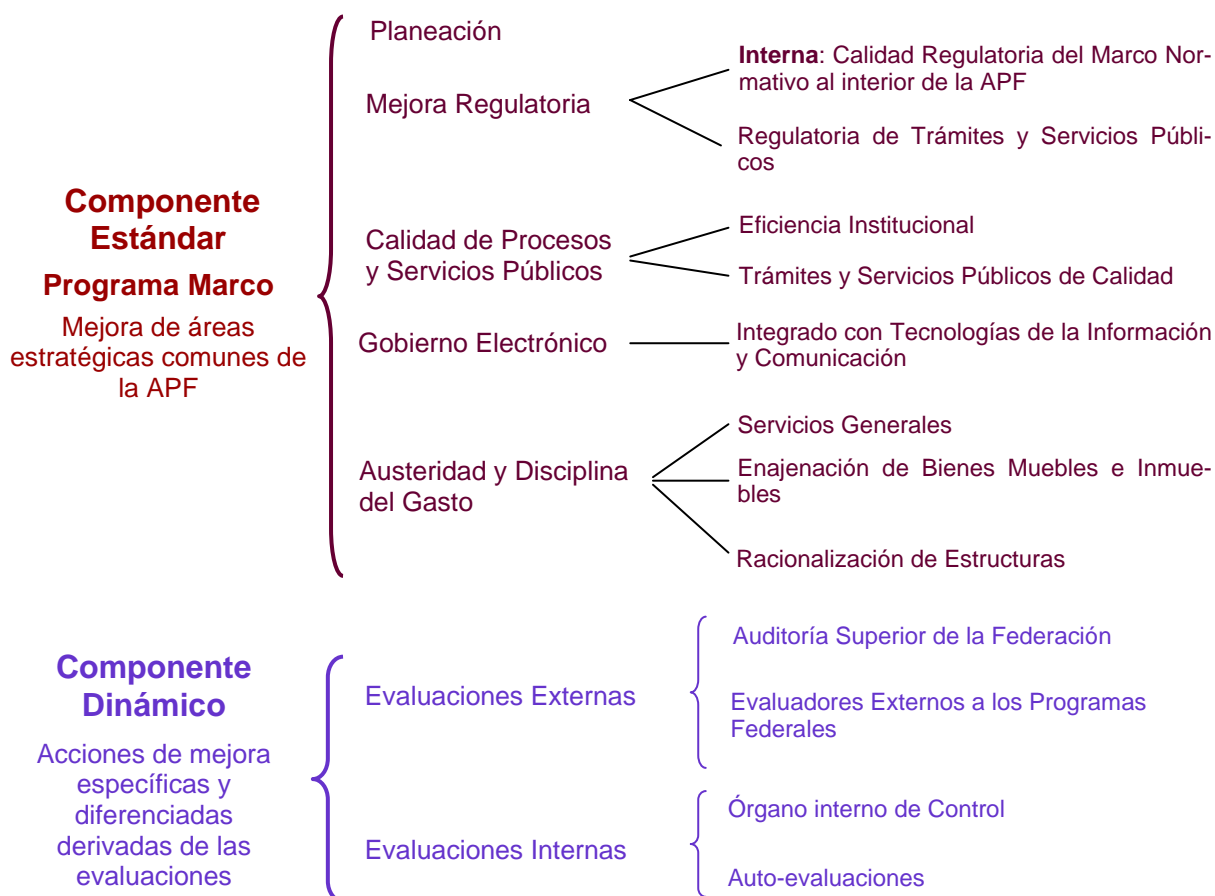
- 2) **Gestión para la calidad del gasto**, enfocado en la mejora del funcionamiento *de las instituciones y en sus resultados*, esto es, promover la eficiencia, eficacia, modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación (véase figura 24). El PND en su eje rector número 5, *Democracia efectiva y política exterior responsable*, establece entre sus objetivos: “*mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos*”.⁷³

Así la SFP implementará el PMG en la APF con el propósito de “*realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de*

⁷² En la primera versión del SED este elemento correspondía a la *funcionalidad de la matriz de indicadores*, en los Lineamientos, se convirtió en el *Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SIMEBR)* y en la última versión aparece como el *Portal Aplicativo de la SHCP (PASH)*.

⁷³ Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, DOF, 30 de mayo de 2007.

Figura 22. El Programa de Mejoramiento de la Gestión



Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en: Secretaría de la Función Pública, *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.

*resultados ... su finalidad última es contribuir con información sobre el desempeño y la gestión institucional, tanto para la toma de decisiones presupuestales como para la mejora de las políticas y programas y la rendición de cuentas, con una ponderación objetiva de los resultados alcanzados y esperados de las actividades institucionales.*⁷⁴ La mejora de la gestión es un proceso de *naturaleza multidimensional* (político, económico, social, cultural, ambiental, etc.), que se extiende a todas las actuaciones del gobierno, y cuyo éxito

⁷⁴ Secretaría de la Función Pública, *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, México, septiembre de 2008.

depende de la internalización de sus valores en cada organización, en cada unidad administrativa, y en cada servidor público.

El PMG tiene dos componentes: el Programa Marco que se aplicará en cinco áreas estratégicas de la APF (planeación, mejora regulatoria, calidad de procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, austeridad y disciplina del gasto) y el componente dinámico, que en función de los resultados de las evaluaciones, internas y externas, consistirá en acciones diferenciadas para cada dependencia y entidad, como se ilustra en la figura 22.

Adicionalmente, el paquete de reformas hacendarias de 2007 incluyó el establecimiento del *Programa de Mediano Plazo (PMP)* para “*promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la APF, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación.*”⁷⁵ El PMP establecerá compromisos de resultados y medidas presupuestarias para generar un **ahorro acumulado al 2012 del 20 por ciento del gasto de operación y administrativo del Gobierno Federal**. Esta estrategia se incorporó como un artículo transitorio en la Reforma Hacendaria y en algunos documentos, como el de junio de 2008, figura como pieza central del SED en el apartado de gestión para la calidad del gasto. Sin embargo, en la versión del SED, publicada en la página electrónica de la SHCP⁷⁶ en diciembre de 2008, no se hace referencia al mismo.

⁷⁵ LFPRH, artículo 61 y 2° Transitorio, Reforma publicada en el DOF el 1° de octubre de 2007..

⁷⁶ Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**, diciembre de 2008, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/present_pbr_sed.pdf.

La participación de la Cámara de Diputados en el SED

La versión final del SED establece que la Cámara de Diputados será usuaria de la información, a través de los diferentes informes que se le hacen llegar durante el año: el PPEF, los informes trimestrales y la Cuenta Pública.⁷⁷ Adicionalmente, para 2009, cuando se espera que está funcionando plenamente la funcionalidad electrónica del SED, se le proporcionará una clave de usuario para acceder en línea a la información sobre el SED, con el propósito de apoyar la realización de sus funciones.⁷⁸

Los Programas Anuales de Evaluación 2007-2009, y sus Resultados

El Programa Anual de Evaluación (PAE) tiene el propósito de establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas y vincularlo con la programación y presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, así como determinar qué tipos de evaluaciones se aplicarán. La implementación del SED tiene un carácter gradual; inicialmente se sujetaron a evaluaciones los programas con reglas de operación, otros que reciben subsidios y algunos con actividades relevantes, de esta manera anualmente se irán incorporando más programas, conforme se establezca en el PAE. La SHCP plantea que para 2008 se evaluaría el 14 por ciento del gasto programable federal y hacia el 2010, el 50 por ciento del gasto programable.⁷⁹ El SED estaría operando completamente en 2009.

⁷⁷ SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, México, junio de 2008., pág. 71.

⁷⁸ SHCP, PPEF 2009, Exposición de Motivos, México, septiembre de 2008, pág. 25 y Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**, diciembre de 2008, lámina 29.

⁷⁹ Dionisio Pérez-Jacome (Subsecretario de Egresos), **Presupuesto Basado en Resultados**, la experiencia de México, presentación en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, SHCP, Banco Mundial, BID, CIDE, CEPAL. Ciudad de México, 18 y 19 de junio de 2008.

Programa Anual de Evaluación 2007

El 30 de abril de 2007, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emitieron el PAE 2007, en donde se detalló el programa de evaluaciones que se llevarían a cabo durante 2007, respecto al ejercicio de los recursos en 2006, (véase tabla 6). En éste se estipuló la evaluación de los programas federales sujetos a reglas de operación (Anexo 17 del PEF 2007); los programas federales que iniciaron su operación durante el ejercicio fiscal 2007 y otros que señalaron la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

Evaluaciones Programadas

Evaluación de consistencia y resultados: Aplicable para todos los programas federales sujetos a reglas de operación (Anexo 17 del PEF 2007), los resultados se programaron a más tardar el último día hábil de agosto de 2007. Estas evaluación se realizarían conforme al modelo de los términos de referencia.⁸⁰ Otros programas señalados para este tipo de evaluación fueron: Programa Especial de Educación, componente Enciclomedia, a cargo de la SEP y el Programa de Construcción y Mantenimiento de la Vivienda, a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda.

El CONEVAL se encargaría de las evaluaciones de consistencia y resultados de los siguientes programas: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa S.A. de C.V.; Programa de Abasto Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa Integral de Asistencia Social Alimentaria (PIASA); Programa Salud para Todos “Seguro Popular de Salud” y Programa Hábitat.

⁸⁰ Véanse **Lineamientos de los términos de referencia para las evaluaciones de los programas federales**, publicados en el DOF, el 30 de abril de 2007 y **Modelo de términos de referencia para la Evaluación de consistencia y resultados**, emitidos por el CONEVAL. Disponibles electrónicamente en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2007/tr1_consistencia_resultados.pdf.

Tabla 6. Programa Anual de Evaluación 2007, Cronograma

Tipo de Evaluación	Programas	Plazo o fecha límite	Producto Entregable
Consistencia y Resultados	Todos los Programas con Reglas de Operación y otros que se determinen	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007.	Informe preliminar del tema: Diseño
		2a etapa: A más tardar el último día hábil de octubre de 2007.	Informe final del tema: Diseño
		3a etapa: A más tardar el último día hábil de marzo de 2008.	Informe final de la evaluación de consistencia y resultados
Diseño	Todos los programas Federales (excepto los que se sometan a Evaluación de Consistencia y Resultados)	1a etapa: A más tardar agosto de 2007.	Informe preliminar del tema: Diseño
		2a etapa: A más tardar octubre de 2007.	Informe final del tema: Diseño
Programas nuevos	Propuestas de inclusión en el PEF	A más tardar el último día hábil de mayo de 2007.	Diagnóstico y matriz de indicadores en los términos del numeral vigésimo primero
	Los que se encuentran en el primer año de operación o que hayan presentado un cambio sustancial	1a etapa: A más tardar agosto de 2007.	Diagnóstico y matriz de indicadores en los términos del numeral vigésimo primero
		2a etapa: A más tardar octubre de 2007.	Una evaluación en materia de diseño y un análisis del funcionamiento y operación en los términos del numeral vigésimo segundo.
Impacto	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007.	Primer reporte de avance de resultados
		De acuerdo con los términos de referencia aprobados de conformidad con el numeral vigésimo.	Reportes parciales subsecuentes e informe final
Específicas	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007.	Reporte de avance de resultados
		De acuerdo con los términos de referencia	Informe Final
Estratégicas	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007.	Reporte de avance de resultados
		De acuerdo con los términos de referencia	Informe Final

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, Programa Anual de Evaluación 2007, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007.

Evaluación de diseño: Aplica para los programas federales de las dependencias, empleando los términos de referencia publicados en el DOF, exceptuando aquellos que tendrán una evaluación de consistencia y resultados.

Evaluación de programas nuevos: Corresponde a todos aquellos programas que comenzaron su operación en 2007 o que fueron reformulados en forma significativa. La evaluación consiste en la elaboración de un diagnóstico que justifique la creación del programa e indique la manera en que el programa contribuirá al logro de los

Tabla 7. Programa Anual de Evaluación 2007, Evaluaciones Programadas

Tipo de evaluación	Número de evaluaciones
Total	126
De Consistencia y Resultados	116
103 evaluaciones a 106 programas que entregan subsidios.*	103
Sólo el componente de diseño de 13 programas que entregan subsidios.	13
Específica	6
Monitoreo de la obra pública ejecutada en 5 programas que entregan subsidios a la población de bajos ingresos.	5
Evaluación de la calidad de los servicios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	1
De Impacto	2
Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.	1
Apoyos para el consumo de energía eléctrica y gas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	1
Estratégica	2
Nutrición y Abasto.	1
Desarrollo Rural.	1

* Para programas como *Empleo Temporal* y *Desarrollo Humano Oportunidades*, que ejecutan varias dependencias, sólo se realizó una evaluación por programa.

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, Programa Anual de Evaluación 2007, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007.

objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, la estrategia y mecanismos de incorporación de beneficiarios y, cuando aplique, las previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios; su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento. Adicionalmente se elaborará la matriz de indicadores para cada programa y se complementará con una evaluación de diseño y un análisis del funcionamiento y operación de los programas nuevos.

Evaluaciones de impacto: Se aplicarán a los programas: Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Programa de Apoyos para el Consumo de Energía Eléctrica y Gas; ambos a cargo de la SEDESOL y el Programa Primer Empleo, ejecutado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En este caso las dependencias se coordinarán con el CONEVAL, para la evaluación de impacto.

Evaluaciones específicas: los programas elegidos son el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (evaluación de la calidad de los servicios que ofrece). Por otra parte, la SEDESOL y el CONEVAL realizarán un monitoreo de la obra pública ejecutada mediante el Programa para el Desarrollo Local; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; el Programa 3x1 para Migrantes; el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva, Tu Casa; y el Programa Hábitat.

Evaluación estratégica de la política de nutrición y abasto del Gobierno Federal (a cargo del CONEVAL); y de la política del Sector Rural, para identificar las necesidades específicas de evaluación de los distintos programas del sector.

En total se programaron 126 evaluaciones a 120 programas y a 2 políticas públicas, como se observa en la tabla 7.⁸¹

El Programa Anual de Evaluación 2008

El 27 de mayo de 2008, mediante oficio circular de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, se comunicó el PAE 2008.⁸² Éste estipuló la realización de 192 evaluaciones a 133 programas presupuestarios; y por primera vez, incorporó una evaluación a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para llevarse a cabo en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos. La calendarización se aprecia en la tabla 8 y la distribución por tipo de evaluación en la tabla 9.

⁸¹ Véase Programa Anual de Evaluación 2007, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007 y disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?id=normatividad_evaluacion.

⁸² Disponible en su versión electrónica en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/08_05_27_pae08.pdf.

Tabla 8. Programa Anual de Evaluación 2008, Cronograma

Instrumentos	Programas	Plazo o fecha límite	Producto Entregable
Programas nuevos	Los que se propongan incluir en el PPEF 2009	A más tardar el último día hábil de agosto de 2008	Diagnóstico y Matriz de Indicadores
Diseño	A los programas federales que se encuentren en el primer año de operación y tengan presupuesto autorizado, a los que hayan presentado cambios sustanciales y a los que hayan comenzado su operación durante el ejercicio fiscal 2007 y no realizaron evaluación de diseño.	A más tardar el último día hábil de diciembre de 2008.	Informe final
Específica de desempeño	Los programas federales que estén incluidos en el SED	A más tardar el último día hábil de junio de 2009.	Informe final
Específica de Percepción de los Beneficiarios	A los señalados en el numeral 16 del PAE 2008	A más tardar el 01 de diciembre de 2008.	Informe final
Diagnóstico sobre la Igualdad de Género	A los señalados en el numeral 17 del PAE 2008	A más tardar el último día hábil de julio de 2008.	Informe final
Impacto	A los señalados en el numeral 18 del PAE 2008	De acuerdo con los términos de referencia	Informe final
Estratégica: Ramo 33	A los señalados en el numeral 21 del PAE 2008	De acuerdo con los términos de referencia	Informe final

16. La SEDESOL, durante el presente ejercicio fiscal, coordinará la medición de la percepción de los beneficiarios del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A., de C.V., dicha medición deberá ser comparable con aquella realizada para 2006.

17. FONAES, FOMMUR, PRONAFIM, Comunidades Saludables; PAE, Hábitat, Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa", Microrregiones, PET, Oportunidades, PROMUSAG, Programa de Vivienda Rural, Atención a familias y Población Vulnerable, Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres, Programa de guarderías y estancias infantiles, POPMI y Caravanas de Salud.

18. Las dependencias y entidades que tengan previsto realizar evaluaciones de impacto en 2008, previo análisis de factibilidad emitido por el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

19. Evaluación de impacto para los siguientes programas: Programa Hábitat, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad y Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT). La Secretaría de Salud deberá realizar la evaluación de impacto del Sistema de Protección Social en Salud.

21. El CONEVAL, en coordinación con la SHCP, los gobiernos estatales y las dependencias coordinadoras de los fondos de aportaciones federales, comenzará una evaluación estratégica del Ramo 33.

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, Programa Anual de Evaluación 2008, oficio Circular 307-A-899, Oficio Circular UCEGP7209/006/2008 y Oficio Circular VOZ.SE.094/08, 27 de mayo de 2008. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/08_05_27_pae08.pdf.

Evaluaciones Programadas

Evaluación de Programas Nuevos: Las dependencias y entidades que propongan la inclusión en el PPEF 2009 de programas de nueva creación o la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales ya existentes, deberán presentar el diagnóstico que justifique la creación o modificación de dichos programas y la matriz de indicadores del programa.

Tabla 9. Programa Anual de Evaluación 2008, Evaluaciones Programadas

Tipo de evaluación	Número de evaluaciones
Total	192
De Consistencia y Resultados	34
*Sólo el componente de diseño de 10 programas de los sectores agropecuario y social que se encuentren en el primer año de operación y/o que presentaron cambios sustanciales en su diseño y/o gestión, y a 24 programas que comenzaron a operar en 2007 y no realizaron evaluación de diseño.	34
Específica	151
*De desempeño, a los programas que entregan subsidios a la población, con base en la información del SED.	133
*De la percepción de los beneficiarios, al Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S. A.	1
*Diagnóstico sobre la igualdad de género a diversos programas de los sectores de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Reforma Agraria, Economía, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Transportes, y Hacienda y Crédito Público.	17
De Impacto	6
*Protección Social en Salud; Oportunidades; Desarrollo de la Industria del Software; así como otros programas que otorgan subsidios.	6
Estratégica	1
*Respecto de las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)	1

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. pág. 32.

Evaluación en Materia de Diseño: Para los programas federales que en el ejercicio fiscal 2008 estén en el primer año de operación; a los que tuvieron cambios sustanciales; y a los programas que iniciaron su operación en el ejercicio fiscal 2007 y que, estando obligados, no realizaron dicha evaluación. Los programas que se consideraron sujetos a ésta son: Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa de Soporte, Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural), todos estos programas corresponden a SAGARPA; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria, Programa de Apoyo a los Vecindados en condiciones de

pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, estos tres a cargo de la SEDESOL; Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto, a cargo de la Secretaría de Economía.

Evaluación de consistencia y resultados: A las dependencias y entidades que realizaron evaluaciones de consistencia y resultados en el ejercicio fiscal 2007 a sus programas, les corresponde llevar a cabo el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones e integrar los programas de trabajo para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas.

Evaluación Específica de desempeño: Aplica para los programas federales en operación durante el ejercicio fiscal 2008; ésta se realizará con base en la información contenida en el SED y, en el ámbito de los programas de desarrollo social, correrá a cargo del CONEVAL; la SHCP y la SFP coordinarán el resto de las evaluaciones.

Evaluación de la Percepción de los Beneficiarios del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A., de C.V. La medición la coordinará la SEDESOL y deberá ser comparable con la realizada para 2006.

Diagnóstico sobre la igualdad de género, que abordará la inclusión de indicadores que permitan medir la perspectiva de género en los programas federales en sus correspondientes matrices de indicadores. Éste corresponderá al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y se aplicará a los siguientes programas: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), programas de la Secretaría de Economía; Programa Comunidades Saludables, Caravanas de Salud y Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable, programas de la Secretaría de Salud, y el último en coordinación con el DIF; Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Programa Hábitat, Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa", Programa para el Desarrollo Local

(Microrregiones), Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Vivienda Rural, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, todos a cargo de SEDESOL y en correspondencia con otras dependencias; Programa de la Mujer en el Sector Agrario, de la Secretaría de la Reforma Agraria; Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas.

Evaluación de impacto para los siguientes programas: Programa Hábitat, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad y Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT). La Secretaría de Salud realizará una evaluación de impacto del Sistema de Protección Social en Salud, y el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de impacto de mediano plazo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sobre la escolaridad y trabajo de los beneficiarios.

Evaluación Estratégica del Ramo 33, a cargo de la SHCP, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos de aportaciones federales que constituyen dicho ramo presupuestario.

El Programa Anual de Evaluación 2009

El PAE 2009 se incorporó dentro de la Exposición de Motivos del PPEF 2009, presentándose antes el inicio del ejercicio fiscal, posteriormente se comunicó mediante oficio el 19 de diciembre de 2008.⁸³ En éste se propone llevar a cabo 196 evaluaciones a

⁸³ Disponible en versión electrónica en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/programa_anual_evaluacion_2009.pdf

136 programas federales, 2 programas de gasto federalizado (Ramo 23) y a las políticas públicas de salud y seguridad social y de microcrédito, conforme al cronograma de la tabla 10, los tipos de evaluación corresponden a la tabla 11.

Evaluaciones Programadas

Evaluación de Programas Nuevos: aplica para las dependencias y entidades con propuestas de inclusión de programas de nueva creación o la ampliación o

Tabla 10. Programa Anual de Evaluación 2009, Cronograma

Tipo de Evaluación	Programas	Plazo o fecha límite	Producto Entregable
Programas Nuevos	A los que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010	A más tardar el último día hábil de julio de 2009.	Diagnóstico y MIR
Diseño	Programas Federales en la Modalidad S y U que estén en el primer año de operación en 2009 y Modalidades B y E.	A más tardar el último día hábil de julio de 2009.	Informe final
De procesos	1. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres 2. Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas 3. Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas 4. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental 5. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	A más tardar el último día hábil de diciembre de 2009.	Informe final
Específica de desempeño	Programas federales en operación durante el ejercicio fiscal 2009, que cuenten con MIR en el SED, y que estén relacionados en la tabla	A más tardar el último día hábil de junio de 2010.	Informe final
Específica de percepción de los beneficiarios	1. Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en zonas rurales 2. Programa de Opciones Productivas 3. Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	De acuerdo con los términos de referencia	Informe final
Específica sobre la perspectiva de género	1. Atención a la Salud Pública y Salud Reproductiva 2. Atención curativa eficiente 3. Servicios de Guarderías INMUJERES 4. Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud 5. Prevención y atención del VIH/SIDA y otras ITS 6. Programa IMSS-Oportunidades 7. Programa de Apoyo a la Productividad 8. Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), ...otros	A más tardar el último día hábil de junio de 2009.	Informe final
Específica sobre las perspectivas de juventud y de personas con capacidades diferentes	Evaluaciones específicas sobre las perspectivas de juventud y de las personas con capacidades diferentes en los programas federales.	De acuerdo con los términos de referencia.	Informe final
Específica	Programas de desarrollo forestal	De acuerdo con los términos de referencia.	Informe final
Específica Ramo 23	Fondo Metropolitano y Fondo Regional	De acuerdo con los términos de referencia.	Informe final
Impacto	1. Programa de Abasto Social de Leche 2. Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario 3. Fondo de Contingencias y Autoseguro 4. Programa de Apoyo Alimentario	A más tardar el último día hábil de marzo de 2009.	Análisis de factibilidad
		A más tardar un mes después de verificada la factibilidad.	Términos de referencia
Estratégicas	1. Política pública de microcrédito del Gobierno Federal (Diagnóstico) 2. Perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos 3. Ramo 33	De acuerdo con los términos de referencia	Informe final
		De acuerdo con los términos de referencia.	Informe final

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, Programa Anual de Evaluación 2009.

modificación sustantiva de los programas federales ya existentes en el PPEF 2010; ésta consistirá en el diagnóstico que justifica la creación o modificación de dichos programas y la matriz de indicadores del programa.

Evaluaciones de consistencia y resultados (componente de diseño): Aplica para los programas en las modalidades S y U, aquellos que en 2009 están en su primer año de operación o que hayan tenido cambios sustanciales y para los de las modalidades B y E

Tabla 11. Programa Anual de Evaluación 2009, Evaluaciones Programadas

Tipo de evaluación	Número de evaluaciones
Total	196
De Consistencia y Resultados	22
Únicamente el componente de diseño de los programas de los sectores agropecuario y social que para 2009 se encuentren en el primer año de operación y/o que presenten cambios sustanciales en su diseño y/o gestión, así como los programas de modalidades B y E con indicador seleccionado en el PEF, considerados en el PAE 2009.	22
De Procesos	6
Programas S y U que realizaron evaluación de consistencia y resultados y que requieren evaluar sus procesos.	6
Específica	155
De desempeño a los programas de modalidad S que operen en 2009, y a los programas de modalidades B, E y U que tienen indicador seleccionado en el PEF, con base en la información del SED*.	131
De percepción de los beneficiarios a tres programas en materia de desarrollo social.	3
Diagnóstico sobre los indicadores que permiten medir la perspectiva de género a programas de los sectores desarrollo social, salud, agropecuario y de medio ambiente, que complementan los cinco ejes temáticos del diagnóstico realizado en 2008.	19
Del Ramo 23, al Fondo Metropolitano y al Fondo Regional.	2
De impacto	6
Programas de desarrollo social, educación, seguro y crédito, indígenas y salud.	6
Estratégica	7
Sobre la inclusión de la perspectiva de género a las políticas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos.	4
A las políticas de microcrédito y de salud y seguridad social.	2
Continuidad a la evaluación del Ramo 33.	1

* B = Programas federales cuyo fin es la provisión de bienes públicos.

E = Programas federales cuyo fin es la prestación de servicios públicos.

S = Programas federales que entregan subsidios en apoyo a la población de bajos ingresos y están sujetos a reglas de operación.

U = Programas federales que entregan otros subsidios a la población.

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. pág. 35.

siguientes: Programa de Fomento al Empleo, Programa de Apoyo a la Productividad, Operación y Mantenimiento del Sistema Cutzamala, Operación y Mantenimiento del Sistema de Pozos de Abastecimiento del Valle de México, Provisión de servicios de educación técnica, Provisión de servicios de educación superior y posgrado, Investigación científica y desarrollo tecnológico, Producción y distribución de libros de texto gratuitos, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la Salud, Formación de recursos humanos especializados para la salud, (hospitales), Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación, Investigación y desarrollo tecnológico en salud, Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de, energía eléctrica, Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica, Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional, Distribución de energía eléctrica, Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, Generación de energía eléctrica, Servicios de guardería, Atención a la salud pública y salud reproductiva, y Atención de Urgencias.

Evaluación de procesos: Aplicará para los siguientes programas federales: Programa de Vivienda Rural, Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programa de Desarrollo Institucional Ambiental y Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.

Evaluación Específica de Desempeño: se realizará para los programas federales con MIR en el SED, y que estén en operación durante 2009; enumerados en la tabla 12.

Evaluación de la Percepción de los Beneficiarios: SEDESOL coordinará la evaluación de percepción de los beneficiarios de los programas de Atención a los Adultos

Tabla 12. Relación de Programas Federales incluidos en el PAE 2009

Dependencia o Entidad	Nombre del Programa presupuestario
SHCP	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
	Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda
	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)
	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)
	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)
	Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ)
	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)
	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)
	Fondo de Contingencias y Autoseguro
	Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios
Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	
Proyectos de comunicación indígena	
SAGARPA	PROCAMPO
	Programa para la Adquisición de Activos Productivos
	Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas
	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
	Programa de Soporte al Sector Agropecuario
	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
Programa de Atención a Problemas Estructurales	
Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	
Secretaría de Economía	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)
	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
	Reconversión de sectores productivos ante la eliminación de cuotas compensatorias de productos chinos
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
	Programa de Fomento al Empleo
Secretaría de la Reforma Agraria	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
Secretaría de Salud	Programa Comunidades Saludables
	Programas de Atención a Personas con Discapacidad
	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia
	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable
	Caravanas de la Salud
	Seguro Médico para una Nueva Generación
	Sistema Integral de Calidad en Salud
	Atención curativa eficiente
	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud
	Formación de recursos humanos especializados para la salud (hospitales)
	Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	
IMSS-Oportunidades	Programa IMSS-Oportunidades

... continúa

Tabla 12. Relación de Programas Federales incluidos en el PAE 2009

Dependencia o Entidad	Nombre del Programa presupuestario
Secretaría de Educación Pública	Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (CONAFE)
	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)
	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
	Programa Escuelas de Calidad
	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)
	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)
	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
	Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
	Programa Asesor Técnico Pedagógico
	Programa Educativo Rural
	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio
	Programa Nacional de Lectura
	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
	Cultura Física
	Deporte
	Alta Competencia
	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)
	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)
	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)
	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales
	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)
	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno (Fondo de concurso para propuestas de saneamiento financiero)
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)	
Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	
Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	
Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUIPIA con participación de la SEP y ANUIES)	
Provisión de servicios de educación técnica	
Provisión de servicios de educación superior y posgrado	
Investigación científica y desarrollo tecnológico	
Producción y distribución de libros de texto gratuitos	
CONACYT	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
	Sistema Nacional de Investigadores
	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
IMSS	Servicios de guardería
	Atención a la salud pública y salud reproductiva
ISSSTE	Atención de urgencias

... continúa

Tabla 12. Relación de Programas Federales incluidos en el PAE 2009

Dependencia o Entidad	Nombre del Programa presupuestario
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)
	Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)
	Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)
	Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)
	Proárbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales
	Proárbol - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta
	Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable
	Proárbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales
	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)
	Programa de Agua Limpia
	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	
Programa de Desarrollo Parcelario	
SEDESOL	Programa Hábitat
	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
	Programa de Opciones Productivas
	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa"
	Programa 3 x 1 para Migrantes
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	Programa de Coinversión Social
	Programa de Empleo Temporal (PET)
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
	Programa de Vivienda Rural
	Programa de Apoyo Alimentario
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	
Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	
Rescate de espacios públicos	
Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	
Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	
CFE	Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica
	Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional
	Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica
PEMEX	Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
	Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos
LyFC	Distribución de energía eléctrica
	Generación de energía eléctrica

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. págs. 41-44.

Mayores de 70 Años y más en zonas rurales, Opciones Productivas y Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

Diagnóstico sobre la Perspectiva de Género: Corresponde al INMUJERES realizar un diagnóstico sobre la inclusión de indicadores en la MIR de los programas que permita evaluar la perspectiva de género, para los siguientes programas: Atención a la salud pública y salud reproductiva, Atención curativa eficiente, Servicios de guarderías, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, Prevención y atención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual, Programa IMSS-Oportunidades, Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), Programa de Opciones Productivas, Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), Programa de Coinversión Social, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programas de Rescate de Espacios Públicos, Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) y Programa de Equidad de Género.

Evaluación específica a los programas del ramo 23: Fondo Metropolitano y Fondo Regional, evaluación a cargo de la SHCP y la SFP, en coordinación con las entidades federativas y la Unidad de Política y Control Presupuestario.

Evaluación de Impacto para los programas de Abasto Social de Leche (SEDESOL); Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas,

Fondos Regionales Indígenas (los tres a cargo de la SHCP), y Programa IMSS-Oportunidades (IMSS).

Evaluaciones estratégicas: El CONEVAL iniciará una evaluación estratégica a la política pública de salud y seguridad social, así como a la política pública de microcrédito del Gobierno Federal, y dará continuidad a la evaluación estratégica del Ramo 33. Por su parte, INMUJERES coordinará una evaluación estratégica sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos.

Resultados de las Evaluaciones

El CONEVAL resumió y sistematizó en diciembre de 2007, los primeros resultados del PAE 2007, en donde se presentan las observaciones y recomendaciones para los programas evaluados. En términos generales se desprenden las siguientes recomendaciones:⁸⁴

1. Las ROP deben reflejar claramente los objetivos y la consistencia de los procesos, esto es, los **conceptos y criterios para seleccionar a los beneficiarios**, así como **asegurar la consistencia entre los objetivos del programa, las metas y el diseño del programa;**
2. **Definir claramente la población objetivo;**
3. Asegurar la existencia de **personal suficiente y capacitado** para la operación y monitoreo del programa;
4. Fomentar el cumplimiento de plazos;

⁸⁴ Atendiendo a los **Lineamientos** y a las **Disposiciones Generales del SED**, el CONEVAL tiene los resultados de las evaluaciones en línea y pueden consultarse en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?id=sintesis_evaluaciones_externas_2007.

5. Incentivar la **coordinación efectiva entre instituciones y entre programas** para potenciar los beneficios otorgados;
6. **Mejorar la calidad de los bienes y servicios** provistos;
7. Aumentar la **difusión y promoción** de los programas, sus beneficios y las ROP;
8. Implementar **mecanismos efectivos de control presupuestal**, evitar el exceso de gastos administrativos a costa de las transferencias del programa, así como implementar sistemas de control y **consolidar a las contralorías sociales**;
9. Emplear sistemas de evaluación y monitoreo con indicadores e información útiles y confiables; ello significa **actualizar las bases de datos, los padrones** de beneficiarios, la **información generada por los programas**, mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la normatividad, generar indicadores de resultados para medir el impacto en la población atendida, **indicadores de cumplimiento de metas y procesos operativos para el control de la gestión, y analizar las recomendaciones** para el mejor funcionamiento del programa.

Sobre la metodología para llevar a cabo la evaluación el CONEVAL apunta:

“Para la evaluación externa 2007 se utilizó un instrumento homogéneo que permitiera obtener información común para los programas federales, en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. El instrumento de evaluación –Evaluación de Consistencia y Resultados– consistió en preguntas específicas sobre las características de los programas en estos seis temas, acompañadas de sus respectivas justificaciones, además de propuestas y sugerencias de mejora por parte de los evaluadores externos. El 80 por ciento de las preguntas tenían respuestas binarias para hacer más homogéneas las respuestas y análisis posterior.”⁸⁵

⁸⁵ CONEVAL, **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008**, pág. 85; disponible electrónicamente en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>.

Tabla 13. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados: Observaciones

Tema	Hallazgos de las evaluaciones en los programas presupuestarios (porcentaje de programas evaluados)	
Diseño		
Identificación del problema	71	Tienen claramente identificado el problema que atienden
	67	Cuentan con objetivos que corresponden a la solución del problema que atienden
Población a atender	58	Tienen un diseño adecuado para alcanzar su propósito y atender a la población objetivo
	47	Tienen definida a la población total que presenta el problema que atienden
Lógica causal	76	Tienen claro que el logro de su propósito contribuye a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades
	4	Cuentan con una matriz de indicadores clara y válida (lógica vertical)
	66	Tienen un diseño claramente expresado en la normatividad
	50	Definieron bienes y servicios públicos necesarios y suficientes para el logro de su propósito
Instrumentos de monitoreo	41	Tienen indicadores claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
	35	Pueden medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de objetivos (lógica horizontal)
Planeación Estratégica		
Orientación a resultados	58	Utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño
	51	Tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño
	49	Tienen un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejan su propósito
	21	Establecen claramente los resultados que se busca alcanzar
Instrumentos de planeación	25	Cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo
	23	Establecen indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo
	27	Tienen mecanismos para establecer y definir metas e indicadores
Operación		
Cumplimiento de la normatividad	84	Cumplen con la normatividad establecida para la entrega de apoyos
	89	Tienen evidencia documental de que cumplen con los procesos de ejecución establecidos
Eficacia en la operación	76	Tienen procedimientos adecuados para procesar solicitudes de apoyo
	72	Tienen procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y beneficiarios
Infraestructura necesaria	80	Cuentan con una estructura organizacional que les permite alcanzar su propósito
	80	Tienen información sistematizada que permite dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones
	84	Cuentan con indicadores de eficacia en la operación
	61	Tienen información sistematizada y adecuada sobre la administración y operación del programa
Cobertura y focalización		
Avance en la cobertura	24	Cuantifican la población objetivo y potencial
	25	Tienen un avance adecuado para cumplir con su propósito
	23	Cuentan con una estrategia de cobertura a corto, mediano y largo plazo
	21	Cuentan con una estrategia de cobertura que se considera adecuada

... continúa

Tabla 13. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados: Observaciones

Tema	Hallazgos de las evaluaciones en los programas presupuestarios (porcentaje de programas evaluados)	
Percepción de los beneficiarios		
Medición de la existencia de instrumentos de percepción de los beneficiarios	54	Cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo
	37	Presentan información objetiva
Medición y Tipo de Resultados		
Evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos	36	Han demostrado adecuado progreso en alcanzar sus objetivos
	42	Recolectan información veraz y oportuna sobre los indicadores que miden sus objetivos
	26	Han llevado a cabo evaluaciones externas que le permitan medir su impacto

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos, págs. 27-29.

En la tabla 13 se presentan los principales hallazgos de las **evaluaciones de Consistencia y Resultados** a los programas presupuestarios. En materia de *Diseño* los principales problemas se encuentran en la definición de la población objetivo y en la carencia de instrumentos de monitoreo; en lo que atañe a la *Planeación Estratégica*, se observa que no se emplean instrumentos de planeación, y no se sabe con precisión cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar. En cuanto a la *Operación*, se constata el cumplimiento de la normatividad, por ende, la operación es eficaz y se cuenta con infraestructura, susceptible de mejorarse. Por el lado de la *Cobertura y Focalización*, los resultados son muy pobres en cuanto a la cuantificación de la población objetivo y potencial y la disposición de una estrategia de cobertura; las evaluaciones de la **Percepción de los Beneficiarios**, señala la disponibilidad de instrumentos para medir ésta, aunque la información que proporcionan no se percibe como objetiva; y finalmente, en materia de **Medición y Tipo de Resultados**, es necesario generar mayor evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos.

La tabla 14 contiene el detalle de las observaciones y recomendaciones de las evaluaciones externas por dependencia y programa. La mayoría de los programas evaluados se concentran en la SHCP, SEDESOL, SEP, SEMARNAT, y SAGARPA.

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Secretaría de Gobernación	
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	El FONDEN es un apoyo complementario, no es el único instrumento de prevención y atención a la población afectada. La estructura de operación es reducida, por lo que no hay suficiente personal para dar seguimiento a las solicitudes, procesos, apoyar adecuadamente a las poblaciones afectadas por los desastres naturales y supervisar las condiciones y uso de los equipos especializados. Se recomienda involucrar a las entidades federativas en el manejo responsable de los recursos y realizar diagnósticos de riesgo comunitarios y participativos.
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	Agilizar la transferencia de recursos a través de un rediseño de los instrumentos jurídicos y administrativos; dar seguimiento a los proyectos inconclusos y dotar de infraestructura al Comité Técnico.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Las ROP dificultaron el ejercicio de los recursos, no son claras, así como las normas y disposiciones de las instituciones operadoras. Dos de cada tres proyectos recibieron la mitad de lo solicitado. Se requiere mejorar la planeación y priorizar el apoyo a proyectos con alto impacto económico y social, particularmente, en correspondencia con los planes de desarrollo municipales. Mejorar la información, la coordinación interinstitucional, la asistencia técnica y la capacitación.
Promoción de Convenios en Materia de Justicia	Las ROP carecen de perspectiva de género y son incongruentes el objetivo general y la población objetivo; las organizaciones indígenas no acceden al programa por los requisitos de elegibilidad. Se requiere generar sinergias a través de la articulación de acciones con otras instituciones para incrementar el potencial del programa, así como fortalecer y diversificar su difusión en las distintas lenguas indígenas.
Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	Existe rezago en la cobertura de algunos servicios y mala calidad en otros. Las aportaciones de los gobiernos estatales no son previsibles, ya que varían indiscriminadamente; el gasto de operación creció el 36 por ciento de un ejercicio para otro; hay bajo cumplimiento de metas y subejercicio; demasiadas normas dificultan su claridad. Por ello es necesario establecer las condiciones de corresponsabilidad con los actores locales, aumentar los espacios de participación de las comunidades indígenas y establecer criterios para la redistribución de los recursos no devengados.
Fondos Regionales Indígenas	No se identificaron las necesidades reales de desarrollo en las regiones indígenas, hay problemas de focalización, los Fondos Regionales desempeñan un rol pasivo y limitado, los montos de financiamiento son pequeños y la escala de los mismos no es adecuada para su sobrevivencia, por ello la recuperación es baja y escasa la continuidad de organizaciones. Se requiere actualizar el padrón de beneficiarios para medir la cobertura, proporcionar asistencia técnica y capacitación permanente, concentrarse en los fondos con posibilidades de sobrevivencia, abrir mecanismos de ahorro y crédito y apoyar actividades no agropecuarias.
Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Decreció el apoyo a los proyectos productivos. Mantener coherencia en la formulación de proyectos con mujeres en relación a las condiciones agro-ecológicas y comerciales de sus regiones y orientar la capacitación hacia las necesidades prácticas de las mujeres.
Programa Ecoturismo en Zonas Indígenas	Las ROP no definen claramente la población objetivo, se apoyan proyectos de turismo convencional (hospedaje), hay retrasos en la entrega de recursos y no todos los proyectos operan totalmente. Es necesario establecer criterios económicos, sociales y ambientales para seleccionar los proyectos a financiar, instalar dispositivos de ahorro energético y del agua y promover el uso de energías alternativas. Fortalecer el acompañamiento, fortalecimiento de capacidades y difusión del ecoturismo.
Programa de Albergues Escolares Indígenas	Mala calidad de los apoyos (condiciones del albergue y la comida, escasez de útiles y material didáctico, falta de entrenamiento del personal operativo). Los criterios de elegibilidad no son consistentes con la población objetivo y el nivel de cobertura es bajo. Es necesario monitorear la calidad y cantidad de alimentación mediante información de los beneficiarios, mantener presupuesto para rehabilitación de los albergues, entregar el paquete escolar dos veces al año y aumentar la cuota de lugares para niños que asisten a preescolar. Pagar en efectivo y en el lugar de trabajo al personal operativo.

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	Incumplimiento parcial o total de los objetivos del programa, en 40% de los operativos, las ROP no contemplan la distribución equitativa de recursos entre entidades federativas, no hay criterios para priorizar los proyectos; por ello es preciso definir la población objetivo a través de elementos de identidad y no exclusivamente lingüísticos; sustituir los criterios personales por criterios costo beneficio en la asignación de recursos a los proyectos; diagnosticar la situación de género para diseñar estrategias para el sector; aumentar los apoyos operativos y la capacitación.
Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	El seguro agrícola es insuficiente y en el ganadero se ejerció la mitad del presupuesto, los beneficiarios deben hacer pagos extras por "papeleo"; baja penetración de la producción agropecuaria asegurada. Se recomienda adecuar el seguro a las tendencias internacionales atendiendo a mayores segmentos de productores agropecuarios. Buscar mejorar las condiciones del crédito agrícola.
Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación y para el Servicio de Cobertura que operará el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	No hay información completa sobre todos los requisitos para solicitar apoyo, el proceso de colocación de créditos es débil, el personal insuficiente y el presupuesto aprobado está mal programado y no alcanza. Se recomienda informar a las empresas en una entrevista sobre todos los requisitos para acceder a los apoyos, así como mejorar los tiempos de respuesta, autorización y exhibición de recursos; sistematizar los flujos de información relevante para las operaciones de las empresas permitiéndoles tomar mejores decisiones; definir adecuadamente y operar el Capital de Riesgo en el sector rural y agroindustrial; diseñar y aplicar metodologías de evaluación de las empresas y darle seguimiento a las empresas apoyadas.
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Los recursos no se entregan oportunamente. Los beneficiarios reportan una disminución en la recepción de los recursos, en tanto el padrón reporta un incremento en la cobertura. AGROASEMEX, encargada de la ejecución del programa se ha sometido a ajustes institucionales que han vulnerado a la institución.
Seguro para Contingencias Climatológicas	Las transferencias federales son tardías, ocasionando retrasos en la contratación del seguro. Se solicita instalar más estaciones meteorológicas o radares compartidos y se demanda la ampliación de las zonas de seguros para incrementar sus superficies aseguradas.
Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural	Poca difusión del programa, baja participación indígena y solo el 25% de los beneficiarios son del sexo femenino. Por ello se solicita ampliar la difusión del programa entre los beneficiarios potenciales; incrementar la coordinación entre los participantes y desarrollar un esquema de operación más eficiente para incrementar la oportunidad en la entrega de los apoyos.
Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	La distribución de los recursos entre los componentes del programa es desigual; brinda escaso apoyo a la población indígena, las técnicas pedagógicas en los cursos deben adecuarse a la escolaridad de los participantes. La evaluación propone fortalecer los apoyos secuenciados a las empresas para que diversifiquen sus actividades más allá de la comercialización de la producción primaria.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
Alianza para el Campo	El Programa debe cambiar su concepto de <i>instrumento que otorga apoyos</i> a uno de <i>promoción de inversiones privadas con riesgos</i> . Disminución de aportaciones estatales y de productores; los operadores se preocupan por el rápido ejercicio de los recursos, antes que por su asignación a las mejores opciones, hay poca claridad y transparencia en la operación. Se propone establecer vínculos entre la asistencia técnica, la investigación y la transferencia tecnológica. Realizar una planeación estratégica a nivel estatal definiendo prioridades de inversión, fortaleciendo la corresponsabilidad en operación y resultados.
Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	Falta de sinergias y vinculaciones entre componentes, apoyos y acciones, prevalece la operación y ejecución independiente y desarticulada, por ello no se concretan los resultados y es ineficaz el uso de los recursos públicos. No hay visión homogénea y clara del significado y alcances de los conceptos de <i>competitividad</i> y <i>cadena agroalimenticia</i> ; no hay criterios de focalización y los apoyos se entregan tarde. La evaluación propone replantear la estructura global del programa, focalizar recursos en cadenas con alto potencial e identificar eslabones que son cuellos de botella e impiden el incremento de la competitividad, elaborar indicadores para todos los componentes y evitar que los recursos se empleen para apoyar otros programas.
Fomento a la Inversión Rural y Pesquera a través del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios	No hay seguimiento de los beneficiarios. En caso de quiebra, determinar las sanciones por incumplimientos por parte de los agronegocios. Capacitar a los beneficiarios en la elaboración de proyectos de inversión.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración De Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos (Ingreso Objetivo)	Hay corrupción, los funcionarios solicitaron favores a cambio del apoyo y el mismo es insuficiente para generar cambios. Se recomienda mejorar la información requerida por productores y compradores a través de la capacitación periódica de los funcionarios que promueven los programas; promover asociaciones de agricultores para el establecimiento de cadenas agroalimentarias.
Fondo para atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC)	Sancionar el retraso en el cumplimiento de trámites del FAPRACC, ampliar la difusión del programa entre los productores elegibles y programar recursos en base a años agrícolas, no fiscales.
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	30% de los apoyos se concentra en 3% de los beneficiarios; no hay bancos en las localidades para que los beneficiarios hagan efectivos sus apoyos; es baja la incidencia en las condiciones de comercialización de los productores; el 30% de los productores no sabe que puede sembrar cualquier cultivo sin perder el apoyo. Se propone modificar los objetivos del programa para compensar el ingreso de los productores en territorios marginales y de escasa productividad; así como promover la reconversión productiva, eliminar el requisito de siembra y otorgar un apoyo en función del tamaño del predio; actualizar el padrón de beneficiarios, establecer una tipología precisa de los productores y generalizar la reinscripción automática y multianual.
Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural	Subsanar las fallas y debilidades de los IFR's toma de 12 a 60 meses. La población indígena tiene una participación mínima en el programa. Para la evaluación del 2007 incluir a organizaciones para las que se autorizó apoyo pero que no han obtenido los recursos, apoyar a las organizaciones en forma secuencial y progresiva y revisar los diagnósticos y planes de negocios.
Programa Integral de Agricultura Sostenible en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE)	Programa con bajo cumplimiento de la normatividad, criterios de selección diferentes entre funcionarios operativos y directivos de los estados, no hay candados en la entrega de subsidios ni definición precisa de lo que es un proceso de reconversión, no funciona en todos los municipios y localidades con mayor siniestralidad. Se requiere analizar elementos de vulnerabilidad que ubiquen alternativas para minimizar el riesgo de producción, priorizar obras y usar estrategias diferenciadas por estado, municipio y tipo de productores.
Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN)	No hay diagnóstico de la ganadería, por lo que no se focalizaron las acciones ni se identificó con precisión a la población objetivo, entre la que se encontraron beneficiarios que no son ganaderos. El esquema anual creciente de pago no corresponde a las necesidades de inversión. Hay rezagos en los pagos. No puede medirse el impacto del programa en términos de rentabilidad de las unidades productivas. Es preciso rediseñar el PROGAN, las ROP y la población objetivo de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas, establecer un mínimo de cabezas de ganado y de superficie. Además debe definirse una muestra de Unidades Productivas para medir el impacto de la adopción tecnológica inducida por el PROGAN.
Secretaría de Economía	
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	No se otorgaron beneficios equitativamente a empresas formadas por mujeres y/o discapacitados. Se recomienda mejorar los sistemas de información para dar seguimiento a las empresas, analizar sus problemas y facilitar la planeación de los servicios; aumentar sistemáticamente el subsidio federal a las empresas para facilitar el acceso a los servicios de <i>COMPITE</i> y al <i>Taller de Mejora Continua</i> .
Fondo de Micro-financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	No hay <i>Manual de Procedimientos</i> para apoyar la toma de decisiones del Comité Técnico, no se ha definido " <i>sistema sólido de microfinanciamiento</i> ", por lo que no se sabe como intervendrá FOMMUR para fomentarlo o consolidarlo. No se cuenta con una metodología integral de análisis, para comprobar el grado de capitalización en el ámbito rural en forma conjunta. Se requiere rediseñar la Matriz de Indicadores para el programa, estableciendo la lógica de consecuencias y relaciones entre los elementos del programa.
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Insuficiente capacitación y asistencia técnica para los beneficiarios; falta de seguimiento a los proyectos apoyados; baja calidad o inexistencia de planes de negocios para los proyectos beneficiados; no hay una metodología completa para identificar proyectos viables y sustentables. Es necesario fortalecer los apoyos otorgados a través de Capital Social de Riesgo, acompañándolos de capacitación y asistencia técnica.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Se requieren indicadores por subcategoría y dar mayor difusión a los requisitos para acceder al apoyo del Fondo PYME. Se recomienda ampliar las responsabilidades de los subcomités estatales de manera que el Consejo Directivo tome en cuenta su opinión, así como mejorar los sistemas de información del Fondo PYME.
Programa Marcha Hacia el Sur	Más de la mitad de los beneficiarios no conoce las ROP; no se publican electrónicamente los proyectos, montos y empresas apoyadas; los recursos se otorgan en función de los procesos administrativos de cada entidad, se tramitan en las oficinas centrales, por la ineficiencia local y se han reducido los apoyos anualmente. Se recomienda unificar las ROP en una sola y difundirla, incrementar la comunicación entre los diversos operadores del programa, explicando las ROP y agilizar los trámites administrativos para cumplir en tiempo y forma con los apoyos.
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Las ROP no definen explícitamente " <i>Sistema de Instituciones de Microfinanciamiento</i> ", por lo que no se establece la intervención del PRONAFIM para fomentarlo o consolidarlo. El programa carece de herramientas normativas y organizacionales para promover acciones coordinadas con otras instancias de gobierno. No hay información suficiente sobre los beneficiarios; alrededor del 20% de los apoyos financian actividades de comercio informal: ambulantes en vía pública y tianguis. La evaluación propone otorgar subsidios para fomentar microcréditos a la población marginada, con mayor riesgo de pago, pero sin fomentar actividades de la economía informal.
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Mejorar la eficiencia en la entrega de recursos y agilizar el proceso de aprobación de los proyectos. Derivado de la evaluación se debe elaborar manuales de procedimientos, acelerar los tiempos en los procesos, en particular entre la aprobación del proyecto y la entrega de recursos y brindar talleres de capacitación para que los organismos promotores elaboren, presenten, evalúen y den seguimiento a los proyectos; así como establecer un mecanismo de retroalimentación entre las entidades federativas líderes en proyectos y las más rezagadas.
Secretaría de Educación Pública	
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB)	La distribución de materiales "auxiliares didácticos" se realizó hasta el fin del ciclo escolar; no existe vinculación eficiente entre institución, programa, directivos, docentes, alumnos y comunidad, los instructores comunitarios abandonan el programa antes de cumplir dos años de servicio. La evaluación recomienda incrementar el monto de recursos para el programa.
Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE)	Cobertura decreciente, han disminuido los instructores comunitarios; retraso en la distribución de materiales de apoyo para los alumnos e instructores. La evaluación propone generar paquetes de incentivos económicos y laborales para retener a los maestros comunitarios en el servicio; ofrecer cursos de capacitación a los instructores que atienden escuelas multinivel.
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	Retraso en la suscripción de convenios entre la SEP y las entidades federativas; retraso en la publicación de las ROP; y falta homologación de procesos entre las entidades. Derivado de la evaluación es necesario promover la coordinación institucional y la vinculación de acciones para aumentar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura y complementariedad de las acciones y reducir los gastos administrativos, las coordinaciones estatales deben presentar documentos en el mismo plazo; desarrollar bases de datos por escuela y estimar el costo de vida de las diferentes zonas económicas del país.
Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	Cobertura escasa; falta de comunicación entre profesores y autoridades, no hay trabajo colegiado, por lo que los maestros no comparten las estrategias en el aula; las asesorías no son sistemáticas, por lo que no atienden los objetivos del programa y el idioma preferente es el español, en detrimento de las lenguas indígenas. No se atienden las ROP, generando una selección sesgada. La evaluación recomienda separar la responsabilidad pedagógica del PATP de su trabajo administrativo; informar a todos los profesores de los contenidos del programa y las tareas del PATP, así como los beneficios en el aprendizaje de los niños, atender prioritariamente a los municipios con menores recursos y fortalecer el Programa de Lectura.
Programa Educativo Rural (PER)	No hay relación entre los cursos y la profesión de los beneficiados; su problema principal es el acceso al crédito; desigual distribución del presupuesto del programa entre los entes participantes; no se registró la personalidad agraria de los productores que recibieron capacitación. De la evaluación se desprende la necesidad de implementar registros previos a la capacitación para definir el perfil de los capacitados y su asociación directa con el desarrollo agropecuario; ampliar la oferta, diversificar los contenidos de los cursos y realizar mayor difusión.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa Nacional de Lectura (PNL)	ROP muy rígidas, la federalización constriñe la implementación y seguimiento del programa, dejando tareas sin atender; la asignación de recursos es ineficiente, la Federación no conoce las necesidades de las entidades y adquiere desorganizadamente los materiales. No es fácil incorporar a las escuelas secundarias, de educación especial, indígena y normal al programa. Se recomienda fortalecer la federalización educativa, incorporando al mayor número de involucrados, especialmente en la modificación de las ROP; el ejercicio de recursos debe ajustarse a la organización del ciclo escolar, no del año fiscal; deben flexibilizarse los criterios de asignación para que cada entidad cubra las necesidades básicas para la operación del programa, es importante identificar las necesidades estatales, para atenderlas prioritariamente.
Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (PACMYC) (FOREMOBA) (PAICE)	El PACMYC atendió al 42% de los proyectos que solicitaron apoyos. Los beneficiarios sugieren que las observaciones que se realizan anualmente en las entidades sean tomadas en cuenta para mejorar la operación local del programa; así como promover eventos de intercambio cultural entre las entidades beneficiadas, y que en las ROP se simplifique el proceso de presentación de propuestas y entrega de recursos.
Programas de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	Retraso en el traspaso de recursos de la CONADE a las entidades; poca promoción de los programas de deporte; falta de profesionalización de los instructores y entrenadores deportivos; no hay infraestructura adecuada. La evaluación propone hacer más oportuna la transferencia y radicación de recursos a las entidades federativas; establecer un convenio CONADE-SEP para hacer obligatoria en todas las escuelas la actividad física.
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	Retraso en la entrega de recursos; los estados no aportan la parte que les corresponde; no hay información sobre los becarios que no renovaron sus becas; no hay recursos para el seguimiento del programa y la atención a las quejas y demandas de los beneficiarios es inadecuada. La evaluación propone eliminar el objetivo del PRONABES sobre la reducción de demanda de carreras saturadas; mejorar los sistemas de seguimiento de estudiantes y la recolección de información, la instrumentación de programas de tutoría, la definición de áreas de conocimiento prioritarias y crear un sistema de clasificación de quejas en función de su temática.
Secretaría de Salud	
Programa Comunidades Saludables (PCS)	El plazo entre la publicación de la convocatoria y su cierre es insuficiente para la planeación participativa, presentación y corrección de proyectos municipales; no hay recursos para el seguimiento de proyectos; la focalización de proyectos es inadecuada, sólo 41% de éstos se realizaron en municipios de alta o muy alta marginación; los apoyos se distribuyen inequitativamente; los criterios para su selección son heterogéneos; y hay retraso en la entrega de recursos. La evaluación sugiere asignar recursos al seguimiento y supervisión de proyectos, ampliar a tres meses la apertura de la convocatoria y mejorar la cobertura a por lo menos el 53% de municipios apoyados con alta o muy alta marginación.
Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud (CNCSS)	No ha cambiado la percepción de la población sobre la calidad de los servicios de salud; la CNCSS requiere una mayor movilización de recursos para lograr sus objetivos; la metodología para la construcción de los <i>componentes</i> no contempla los recursos necesarios para el cumplimiento de metas. Por ello se requiere identificar las capacidades estatales y locales para promover los objetivos de la CNCSS y promover entre los ciudadanos la conciencia de que la calidad en los servicios es su derecho.
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFPV)	Subprogramas sin líneas estratégicas de acción, metas anuales ni indicadores, impidiendo planear, medir cambios y el cumplimiento de metas, no hay información sistematizada sobre población y costos; los subprogramas son asistenciales; no hay manuales de procedimiento para brindar atención homogénea y de calidad; los beneficiarios disminuyeron y se atendieron a usuarios fuera de la población objetivo; el personal no cumple con el perfil profesional requerido y es insuficiente para atender la demanda. La evaluación exige el rediseño de los subprogramas de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor, Regularización Jurídica de Menores y Adopciones; Asistencia Jurídica Familiar y Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos, para que sean viables con los recursos disponibles, o en su defecto incrementar su presupuesto. También se solicita cancelar los subprogramas Desarrollo Comunitario, Comunidad Diferente y Protección a la Familia con Vulnerabilidad, por su diseño inapropiado y problemas de operatividad. Se deben generar indicadores de impacto y mejorar la integración de la información.
Programa de Atención a la Infancia y Adolescencia (PAIA)	Programa sin metas anuales e indicadores, los beneficios se miden a través de la percepción de los beneficiarios. Por ello se requiere la creación de indicadores y la sistematización de la información.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD)	Disminución anual de las acciones de prevención y atención a la discapacidad, así como del presupuesto. Se requiere contar con padrones nacionales de beneficiarios; convenir con la SEP para detectar a niños que presenten alguna discapacidad e incorporarlos a la enseñanza escolar, apoyar las políticas de modificación de infraestructura urbana para mejorar la accesibilidad. Mejorar los salarios para evitar la fuga de personal y evitar la subutilización del PAPD.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	
Estrategia Bécate del Programa de Apoyo al Empleo	Publicar las ROP dos meses antes del inicio del ejercicio fiscal. Identificar a la población que requiere del programa y las causas por las que no puede acceder a él; promover el otorgamiento de constancias por parte de centros educativos y el SNE.
Estrategia Empleo Formal del Programa de Apoyo al Empleo	Anomalías en la distribución de los recursos, falta de control sobre la operatividad de las oficinas, irregularidad en los empleos conseguidos. Replantear el programa para mejorar la cobertura y valorar el potencial.
Estrategia Migratorios del Programa de Apoyo al Empleo	Ausencia de coordinación entre la SRE, la Comisión General de Empleo (CGE) y los Sistemas Nacionales de Empleo (SNE). Aplicar una campaña de salud informativa-preventiva para vacunación, enfermedades de transmisión sexual y alimenteación, evitando retornos prematuros. Incentivar el ingreso de más mujeres al Programa.
Estrategia Repatriados Trabajando del Programa de Apoyo al Empleo	Los SNE no cuentan con recursos (humanos, materiales e infraestructura) para operar la estrategia. La CGE debe mejorar la capacitación de todo el personal que atiende repatriados: que conozcan los objetivos y procedimientos de la estrategia, las necesidades diferentes de la población y la importancia de vincularlos con otras estrategias del Programa de Apoyo al Empleo.
Estrategia de Jornaleros Agrícolas del Programa de Apoyo al Empleo	Contrarrestar desigualdades tanto en el desempeño de las Entidades Federativas como en la distribución de recursos. Reforzar la capacitación de los encargados del programa.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego (PRYM)	Ampliar la difusión del PRYM al interior de los diferentes organismos de beneficiarios y explicar los pasos para acceder a sus beneficios. Invertir con base en propuestas de corto plazo de los <i>Planes Directores</i> , que tienen el respaldo del estudio técnico y económico y agilizar los trámites con CONAGUA y los gobiernos estatales.
Programa de Agua Limpia (PAL)	Escasa coordinación CONAGUA- Salud; en las ROP no se incluye el nivel de marginación como determinante de la asignación de recursos; el PAL sólo beneficia municipios y localidades al corriente en sus pagos. Las recomendaciones de la evaluación son: solicitar informes de avance físico y financiero mensuales; fortalecer las Comisiones Estatales, mejorar la coordinación con la Secretaría de Salud; incorporar a las ROP los requisitos mínimos indispensables para que los recursos se destinen a actividades y localidades relevantes, estableciendo sanciones por incumplimiento, privilegiando a los municipios de alta marginación.
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Falta de planeación a nivel estatal y municipal, las necesidades locales no se traducen en proyectos prioritarios; las firmas de los anexos de ejecución y técnicos, en promedio requieren dos meses a nivel local y otros dos meses en las oficinas centrales de CONAGUA, tiempos que deben reducirse; el APAZU es de adhesión voluntaria, sin criterios claros de elegibilidad. La evaluación solicita establecer un formato en la medición de beneficiarios, brindar talleres de planeación de obras, procesos administrativos y ROP a los organismos operadores y revisar los casos donde requieran apoyo para acceder a los recursos del APAZU. Facultar a las Direcciones Generales o locales para dictaminar casos especiales.
Programa de Ampliación de Distritos de Riego (ADR)	Los resultados del ADR no cumplieron con las proyecciones, los recursos y la superficie de riego disminuyeron, por la falta de coinversión de los gobiernos estatales/locales, problemas técnicos ajenos al programa e inconsistencias administrativas; se requiere una mayor planeación a nivel estatal y municipal para obtener una cartera de proyectos que responda a las necesidades locales. La evaluación solicita promover la participación financiera de los gobiernos estatales, municipales y de los usuarios para elevar el nivel de coinversión.
Programa de Ampliación de Unidades de Riego (AUR)	La tasa de crecimiento en la incorporación de superficies al sistema de riego ha sido mínima en los últimos veinte años. Baja participación de los beneficiarios, y en particular de las mujeres. La evaluación recomienda incentivar la participación de los gobiernos estatales y beneficiarios, así como la aportación de los usuarios a través de la donación de terrenos.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal (DIT)	Se requiere de una mayor participación de gobiernos estatales y usuarios, ya que sólo en uno de los proyectos evaluados hubo coinversión (Veracruz). Conforme se vayan concluyendo, deben iniciar nuevos proyectos para potenciar el impacto.
Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal (PROCREAT)	Los recursos no se liberan con la rapidez necesaria; no hay una adecuada difusión del PROCREAT en los distritos de riego; la asesoría especializada no está enfocada a resolver las necesidades básicas de los usuarios y los cursos de capacitación son insuficientes. Los usuarios no aportan las cuotas necesarias para la conservación de las obras. La evaluación solicita mejorar el proceso de difusión de las acciones; ampliar las acciones de asesoría técnica especializada y capacitación; en zonas de habla indígena se requieren traductores; impulsar la interacción con los programas de Alianza para el Campo; iniciar los trabajos antes del periodo de lluvias y promover la participación corresponsable de los usuarios en los proyectos productivos.
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	Se dejaron obras inconclusas por modificaciones en los parámetros de las mismas; los municipios, que fungen como corresponsables de las obras no tienen la capacidad para realizar el seguimiento operativo de éstas, dificultando su sustentabilidad; las entidades federativas no reportan a tiempo los avances físicos y no se liberan oportunamente los recursos para concluirlos. La evaluación propone realizar el proyecto ejecutivo en un ejercicio fiscal e iniciar la obra en otro, para evitar los problemas en la conclusión; difundir los beneficios para influir en personas que no usan los sistemas; proponer recursos alternos para que los grupos que no se conectan a los servicios por falta de recursos, lo hagan. Las entidades responsables deben liberar los recursos en tiempo y forma (febrero-marzo), para concluir adecuadamente la construcción de los sistemas.
Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica (UEAEE)	El programa no satisface el objetivo de alentar a los beneficiarios a organizarse en Sociedades de Responsabilidad Limitada. Destacan como resultados de la evaluación la necesidad de agilizar los tiempos en los trámites del anexo técnico, que generan retrasos de dos a cinco meses desde la liberación del modelo de contrato hasta la firma del mismo; es conveniente que las Reglas y Manuales de Operación del Programa se actualicen en lo referente a la operación, a la inversión y participación de instituciones involucradas.
Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola (UPIH)	Rezago en la atención a solicitudes por la falta de aportación del productor (70%) y falta de recursos de los gobiernos estatales. A partir de la evaluación se observa la necesidad de crear un procedimiento de licitación único, aplicable a nivel nacional con formatos e instructivos, con objeto de agilizar la asignación de recursos y minimizar los retrasos relacionados con la asignación presupuestal.
Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)	Complejidad en los trámites para obtener recursos, la capacitación sobre los aspectos reglamentarios del programa para técnicos y usuarios es insuficiente; retraso en la publicación de las reglas de operación y en la firma de los anexos técnicos y de ejecución por parte de los gobiernos estatales. La evaluación recomienda instrumentar y fortalecer las organizaciones de usuarios para promover y estimular la inversión privada en la conservación y mejoramiento de la infraestructura; el PRODEP debe actuar paralelamente al Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego, para generar proyectos integrales.
Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	Falta información proveniente de las autoridades ambientales estatales para la evaluación; no hay programas de ahorro y uso eficiente de recursos dirigidos al sector público. Se requiere continuar y reforzar las acciones de este programa; fortalecer el impacto de los subsidios otorgados, vinculando las ROP con un proceso de planificación a fin de consolidar la capacidad institucional estatal para la gestión del medio ambiente.
Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS)	Manejar los expedientes en forma sistemática para garantizar la transparencia.
Secretaría de Desarrollo Social	
Programa 3 X 1 para Migrantes	La definición de la población objetivo no considera la marginación, focalización sesgada a localidades de baja y muy baja marginación, existen solicitudes donde los migrantes solo fungen como avales y no se comprometen a aportar recursos; debe incrementarse el porcentaje de obras que reciben mantenimiento. La evaluación señala la necesidad de mejorar la definición de la población objetivo; destinar mayores apoyos a localidades y municipios con alta y muy alta marginación, generar mejores sistemas de información para tener datos oportunos y mejorar la Matriz de Indicadores del Programa.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Atención a los Adultos Mayores (PAAM)	Programa asistencial, no promueve la salida de la marginación; al menos el 50% de los beneficiarios conoce las ROP. La evaluación recomienda que el PAAM coordine diversas acciones para atender a los adultos mayores en condiciones de marginación con seguridad económica, salud y creación de entornos favorables; incorporar en los criterios del programa la opción del adulto que vive solo, eliminar la <i>capacitación nutricional</i> ; replantear el concepto de adulto mayor a partir de los 70 años, incorporando criterios de necesidades propias de la edad; mejorar los criterios de selección de los beneficiarios y mejorar los mecanismos de información y comunicación.
Programa de Atención de Jornaleros Agrícolas (PAJA)	El PAJA no considera a los indígenas como jornaleros en condición vulnerable, no hay acciones específicas para mujeres y niñas, las acciones no son suficientes para fortalecer la defensa de los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; la cobertura del programa no es completa; los proyectos que mejoran las condiciones de vida de la población no generan beneficios económicos para los habitantes de las zonas marginadas; hay pocos promotores. La evaluación recomienda incorporar en la Matriz de Indicadores, componentes para introducir el enfoque de género en el programa; centrarse en las regiones de atracción y expulsión de mano de obra, facilitando el tránsito migratorio y una adecuada contratación e instalación de los jornaleros; mayor vinculación y comunicación con los jornaleros por parte de promotores y autoridades; fortalecer las acciones de seguimiento de proyectos productivos y ampliar la gestión de apoyos.
Programa Jóvenes por México (JPM)	Inadecuada definición de población objetivo; no hay un acervo documental en la unidad responsable del programa que permita dar cuenta de los resultados logrados por los proyectos apoyados; baja incidencia de instituciones de educación superior y de prestadores de servicio social; los prestadores de servicio social tienen poca información sobre los objetivos del programa y requisitos para ser apoyados; las instituciones no saben porque se rechazan sus proyectos en las instancias de dictaminación.
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	Falta el diagnóstico inicial, la definición de propósito y los supuestos. No hay plan de cobertura que identifique las prioridades de inversión del programa; dificultades en el manejo y resguardo de la información física de las delegaciones a las oficinas centrales; retrasos en algunos estados (Oaxaca); las recomendaciones de evaluaciones anteriores no se han atendido: <i>mayor coordinación entre las instancias participantes, fortalecimiento de la contraloría social y calendarización de los procesos operativos</i> . Se recomienda definir detalladamente los indicadores propuestos en la matriz de indicadores y una estrategia de cobertura, fortalecer la contraloría social, dar seguimiento especial a las ejecutoras con retrasos muy prolongados, y brindar capacitación a nivel localidad o a nivel comité de obra.
Programa de Incentivos Estatales	El programa carece de capacidad de evaluación y apoyo a proyectos de alto impacto social, los criterios de evaluación no son transparentes, la focalización del programa es deficiente, carece de información actualizada para definir a la población objetivo. Se requieren criterios precisos de evaluación de proyectos: generar un protocolo de evaluación (con sistema de puntaje), para calificar componentes técnicos, impacto, criterios de elegibilidad, perspectiva de género, entre otros y publicar los resultados de todos los proyectos evaluados con sus puntajes respectivos. También debe considerarse para la elegibilidad el criterio de género.
Programa Opciones Productivas	La <i>Integración Productiva y Agencias de Desarrollo Local</i> están desvinculadas de las otras modalidades de apoyo; débil focalización; interpretación diferenciada de las ROP, efectividad limitada de la contraloría social; proyectos con socios virtuales para incrementar el monto de los apoyos. La evaluación propone incorporar a los criterios de elegibilidad: ingreso familiar mensual, residencia de la población en <i>Centros Estratégicos Comunitarios</i> y participación en <i>Oportunidades</i> , proyectos que no dañen al medio ambiente; elaborar metas físicas y financieras por modalidad, favorecer la concentración de apoyos en entidades marginadas y promocionar ampliamente el programa.
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsá, S.A. de C.V. (PASL)	Disminución de la capacidad del PASL y de la empresa para autofinanciarse; la cobertura del programa ha disminuido; hay escasa supervisión de la operación del PASL; los comités de beneficiarios no funcionan como contraloría social; existe una brecha de consumo de leche entre beneficiarios urbanos, semiurbanos y rurales; un porcentaje de no beneficiarios consume leche Liconsá. La evaluación recomienda analizar los efectos del incremento del precio de la leche sobre la posición financiera del PASL, eliminar la exclusión de beneficiarios de Oportunidades, integrar entre los beneficiarios a los adolescentes entre 13 y 15 años y fortalecer la supervisión de los centros de trabajo.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Coinversión Social (PCS)	No se cuenta con indicadores para medir el impacto del PCS. Alta proporción de proyectos elegibles que se rechazan, reducción en el apoyo promedio por beneficiario, fallas en la focalización, el 21% de los beneficiarios tienen nivel socioeconómico medio o superior. La evaluación sugiere elaborar el diagnóstico oficial que dio origen al programa, completar la matriz de indicadores, generar indicadores apropiados; precisar la población objetivo y redefinir la última etapa de selección de proyectos.
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. DE C.V. (PAR)	El 30% de las tiendas se localizan en localidades de media y baja marginación, y las ROP señalan exclusivamente áreas de alta y muy alta marginación; el abasto no es suficiente; pasivos muy altos (adeudos a proveedores); falta de difusión del programa en las comunidades; el costo del maíz ha impactado la sustentabilidad financiera del PAR, la flota vehicular se encuentra en malas condiciones. La evaluación pretende un fondo de apoyo federal para la compra de maíz, modernizar la infraestructura, incrementar la coordinación interinstitucional para aprovechar sinergias. Elaborar un documento técnico donde se describa la metodología para determinar cuando la población carece de un sistema de abasto consistente.
Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	El diseño del programa es inadecuado para el logro de sus objetivos, el apoyo es asistencial, los productores tienen mejores ingresos, pero no se observan mejoras productivas en el mediano y largo plazo; los recursos programados no fueron suficientes para la compra de leche, por cada peso que recibió el productor, Liconsa y la Federación invirtieron 2.75. Hay un acopio de leche desproporcionado en Jalisco y Chihuahua, 67%. La evaluación recomienda cerrar el programa y destinar esfuerzos y recursos a productores nacionales de leche, o sustituirlo por uno enfocado a los micro y pequeños productores nacionales, o continuar el programa reorientándolo en sus objetivos y población objetivo. Obtener información sobre el impacto del programa en los incentivos de los productores para asociarse y crear un sistema de información que permita un seguimiento de la población atendida.
Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V (PAL)	No hay diagnóstico; el padrón de beneficiarios no incluye a familias que califican; las localidades de marginación media reciben la mitad de los recursos y reporta la atención del 123% de los hogares objetivo; el proceso de armado y distribución del paquete no tiene mecanismos claros de control, se incrementó el costo promedio por paquete en las sucursales. La evaluación requiere crear mecanismos para actualizar el padrón de beneficiarios a partir de las localidades; construir un sistema de información útil para cumplir con los objetivos del programa y revisar los indicadores de fin y propósito de la Matriz de indicadores, para que sean congruentes con los lineamientos de las evaluaciones.
Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	Inconsistencias en el catálogo de artesanos; faltan mecanismos para determinar si el artesano es sujeto de apoyo; el sistema contable limita el control, seguimiento y evaluación administrativa; la alta rotación en los puestos directivos tiene a la institución en aprendizaje continuo; persisten deficiencias señaladas en evaluaciones anteriores y no hay difusión de programas y criterios para los concursos. La evaluación recomienda rehacer la matriz de indicadores, integrar un padrón nacional de artesanos con información socioeconómica de la localidad y el artesano, para establecer población objetivo; generar un sistema integral de gestión para la evaluación del desempeño y la toma de decisiones; elaborar manuales de procedimientos; adecuar la capacitación a la demanda y capacitar al personal de adquisiciones para que informe adecuadamente a los artesanos.
Programa de Empleo Temporal (PET)	En 2006 el PET sólo absorbió al 5% de las poblaciones de las localidades altamente marginadas, entre 2001 y 2006 se redujeron los recursos, así como el gasto per cápita.
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"	Los recursos se asignan regresivamente, a favor de áreas con mayor infraestructura y de hogares no elegibles por su nivel de ingreso, la focalización es incorrecta; abandono de viviendas; no hay coordinación Federación/Estados, las acciones a nivel local no corresponden con las reportadas por Sedesol. La evaluación propone revisar la definición de la población objetivo, restringiéndola a pobreza de patrimonio; la inversión por hogar debería ser similar en todas las localidades; urbanización de las zonas donde se edifican las viviendas y provisión de servicios para aumentar la ocupación; alinear el ejercicio fiscal a la entrega de los beneficios.

... continúa

Tabla 14. PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

PROGRAMA	OBSERVACIONES / RECOMENDACIONES
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	No ha disminuido el nivel de anemia en niños y mujeres beneficiarias, los complementos <i>nutrisano</i> y <i>nutrívida</i> se comparten con los integrantes de la familia, hay prevalencia de sobrepeso y obesidad en las mujeres urbanas beneficiarias; el consumo de micronutrientes de los niños urbanos beneficiarios es inferior al recomendado y no hay efectos en el periodo de lactancia de las madres beneficiarias. La evaluación recomienda fortalecer los talleres educativos para mejorar la alimentación de los preescolares, continuar con la entrega de <i>nutrisano</i> a los niños entre 6 y 23 meses de edad. Promover la lactancia exclusiva para niños menores de 6 meses, así como acciones de control de peso. Profundizar la investigación sobre la calidad de las escuelas y el aprendizaje en México.
Programa de Vivienda Rural (PVR)	No hay una metodología explícita para establecer las metas del programa, hay acciones que no incluyen la equidad de género; los apoyos son insuficientes para superar el hacinamiento y precariedad de la vivienda; hay solicitantes sin comprobante de identidad e inconsistencias en la información que presentan las organizaciones; el poder de las organizaciones campesinas distorsionan la transparencia, equidad y apego a las reglas. Los evaluadores recomiendan redefinir las funciones de las delegaciones de la Sedesol para que realicen una promoción efectiva y canalicen la demanda apropiadamente; aumentar el porcentaje de aportación de los beneficiarios, solicitándolo como ahorro paralelo o posterior al proyecto; realizar una mayor promoción en las localidades de muy alta marginación y seleccionar a los beneficiarios con un enfoque multigeneracional y multicultural.
Programa Hábitat	No se hace partícipe a la comunidad en los proyectos, solo el 25% de las zonas de atención tienen un plan o diagnóstico comunitario; hay diferencias en el avance de cobertura por entidad federativa, mala focalización y la rotación de las autoridades municipales ocasiona problemas de continuidad. Se propone elaborar un indicador para describir la mejoría urbana; evitar la dispersión de recursos en obras de pequeña escala y con escaso efecto; acotar la gama de acciones susceptibles de apoyo, a las que promueven el abatimiento de la pobreza urbana y dividir las zonas de atención prioritaria en unidades territoriales comparables.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	
Programa de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Tecnológico	Se recomienda mejorar la asignación de recursos, diferenciando proyectos por el contenido de la investigación y aumentar los estímulos fiscales para apoyar más proyectos. Es necesario simplificar los procesos de selección de proyectos, estableciendo la frontera entre la investigación y otros procesos que no son objeto del programa.
Fomento, Formación, Desarrollo y Consolidación de Científicos y Tecnólogos y de Recursos Humanos de Alto Nivel (SNI)	La distribución de los investigadores pertenecientes al SNI está centralizada: 55% en el D.F., contradiciendo el propósito de descentralización de los investigadores; asimismo se han concentrado en el área de medicina y ciencias de la salud. No hay recomendaciones.
Instituto Mexicano del Seguro Social	
IMSS-Oportunidades	Divergencias en el desempeño de las delegaciones estatales, escaso abasto de material de curación, radiológico, laboratorio y otro; no hay capacitación del personal para atender las necesidades del programa, ni se puede certificar la capacidad y habilidad del personal. Ausencia de un sistema de información para la gestión de los recursos personales. Hay beneficiarios con acceso a otros servicios de salud. La evaluación recomienda revisar bianualmente la congruencia entre el crecimiento de los beneficiarios del programa, la plantilla y la infraestructura; se necesita una cuidadosa planeación financiera de los recursos que involucre más a los responsables de las Delegaciones; homologar metas y diseñar un sistema de información propio e implantar uno de capacitación para los trabajadores del programa.

Fuente: CONEVAL, Evaluaciones Externas 2006-2007. Disponible electrónicamente en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluaciones/>

En general, las evaluaciones muestran áreas de mejora importantes en el diseño y la consistencia de los programas federales. A lo largo de 2008, el CONEVAL y la SHCP enfatizaron la actualización de las matrices de indicadores de los programas. Un

elemento importante en este proceso fue la capacitación para el personal relacionado con la coordinación y operación de programas presupuestarios; la planeación estratégica; la programación y presupuesto; la evaluación, y otras tareas relacionadas. La primera etapa de capacitación, consistió en la difusión de los conceptos básicos de gestión para resultados, presupuesto basado en resultados, mejoramiento de la gestión pública, matriz de indicadores (metodología del marco lógico) y el sistema de evaluación del desempeño; a continuación se impartió un curso-taller para la elaboración de la matriz de indicadores con base en la metodología del marco lógico, y finalmente el curso-taller para el desarrollo de indicadores de resultados en las dependencias y entidades. De esta manera se pasó de un universo de 120 MIR en 2007, con sólo 7 matrices consistentes y 78 inconsistentes a un universo de 133 MIR en 2008, con 25 matrices consistentes y sólo 17 inconsistentes, el resto son MIR parcialmente consistentes.⁸⁶

La primera etapa de operación del SED ha requerido el diseño de las MIR para los programas presupuestarios, en este proceso, en los últimos tres ejercicios fiscales se han refinado los indicadores de resultados por programas, de acuerdo con la tabla 15, reduciendo el número de indicadores.

Empleo de la información en el PPEF 2009

En la Exposición de Motivos del PPEF 2009 se hace un balance de los resultados derivados de las evaluaciones externas del PAE 2007 y se enumera el efecto de éstas en la modificación o sustitución de programas en el PPEF 2009. En el caso de la **SEP**, las evaluaciones recomendaron que los programas del *Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*, *Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza* y *Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena* y

⁸⁶ CONEVAL, en SHCP, Exposición de Motivos del PPEF 2009, Tomo I, tabla de la página 30.

Tabla 15. Evolución del Número de Indicadores por Dependencia y Entidad

Indicadores	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Total	1,051	1,295	792	579	649	265	246
Ramos Administrativos	942	1078	725	499	564	230	203
Gobernación	91	34	15	20	19	8	5
Relaciones Exteriores	31	16	11	35	35	8	4
Hacienda y Crédito Público	48	86	27	27	40	11	10
Defensa Nacional	0	5	3	10	10	7	0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	79	97	73	16	46	10	15
Comunicaciones y Transportes	99	255	36	42	43	18	10
Economía	31	27	43	48	49	18	12
Educación Pública	288	14	120	38	45	35	38
Salud	12	10	28	32	37	12	20
Marina	3	5	12	15	15	4	0
Trabajo y Previsión Social	22	138	15	14	14	11	9
Reforma Agraria	19	104	26	28	25	7	10
Medio Ambiente y Recursos Naturales	134	59	31	50	50	22	10
Procuraduría General de la República	13	15	12	15	15	7	10
Energía	12	27	19	19	18	6	5
IMSS-Oportunidades	0	0	0	0	0	10	10
Desarrollo Social	0	29	31	33	32	10	16
Turismo	30	22	21	9	11	8	4
Función Pública	28	46	14	14	25	0	0
Tribunales Agrarios	1	3	2	2	2	4	0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	1	1	3	3	1	1
Seguridad Pública	0	83	15	16	20	6	5
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	2	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0	0	170	13	10	7	9
Entidades de Control Directo	109	217	67	80	85	35	43
Comisión Federal de Electricidad	7	14	10	10	10	3	4
Luz y Fuerza del Centro	3	13	11	15	16	2	6
PEMEX	47	38	18	26	30	8	6
Instuto Mexicano del Seguro Social	14	44	17	11	11	15	18
ISSSTE	38	108	11	18	18	7	9

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de la SHCP, Presupuesto basado en Resultados, la experiencia de México, junio de 2008; Informe de Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios en el periodo enero-mayo de 2008, y Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, SHCP.

Migrante, tuviesen una sola matriz de indicadores y la inclusión de un mayor número de indicadores de resultados. Para atender la recomendación en el PPEF 2009 se fusionaron ambos programas en el *Programa de Educación Inicial y Básica para la*

Población Rural e Indígena, a cuya MIR se agregaron más indicadores para evaluar su impacto.

En la Secretaría de Salud, se integraron al *Seguro Popular*, el programa *Financiamiento Equitativo de la Atención Médica* y otros programas, incorporando las siguientes recomendaciones derivadas de la evaluación: definición clara de fin y propósito; mejora en la alineación al programa sectorial y objetivos del PND 2007-2012; definición de la línea base para los indicadores; e inclusión de un indicador de acreditación de unidades médicas a nivel de actividad. El programa *Caravanas de la Salud* integró en la MIR como *componente* la atención médica; mejoró las fórmulas de los indicadores para este nivel, así como los supuestos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social concluyó el *Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)* y en su lugar incorporó en el PPEF 2009 el *Programa de Apoyo a la Productividad*, con objeto de promover la productividad de las empresas a través del impulso a las competencias laborales de los trabajadores.

Por su parte, SEMARNAT fusionó en el PPEF 2009 los programas *Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica* y *Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola*, en virtud de su complementariedad, proponiendo el *Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego*.

Finalmente, CONACYT modificó el *Programa de Fomento, Formación, Desarrollo y Consolidación de Científicos y Tecnólogos y de Recursos Humanos de Alto Nivel*, para proponerlo en el PPEF 2009 como el programa *Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad*, en donde atiende la recomendación de incorporar un *componente* de desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, dirigido a formar, fortalecer o consolidar áreas de conocimiento o aplicación prioritarias para el desarrollo del país, así como para la formación de redes de investigadores. También destaca la formulación del programa *Apoyo a la Consolidación Institucional*, cuyo objetivo es la

consolidación y la vinculación de recursos humanos de alto nivel en los sectores académico y productivo, a través de estancias sabáticas y posdoctorales, repatriaciones, retenciones y la incorporación de maestros y doctores en las empresas; además se diseñó una actividad de fomento a la formación y fortalecimiento de redes temáticas de investigadores, bajo el *Programa de Apoyos Institucionales para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación*.⁸⁷

En cuanto a los Resultados del PAE 2008, la Exposición de Motivos del PPEF 2009 sólo consigna que a septiembre de 2008 “se ha concluido y entregado el “Diagnóstico sobre la igualdad de género” ... con recomendaciones a los 17 programas presupuestarios evaluados en materia de diseño, inclusión y evaluación de indicadores con perspectiva de género en 5 ejes temáticos: vivienda e infraestructura; apoyos productivos y conciliación trabajo-familia; desarrollo de capacidades; salud, y violencia de género. Las recomendaciones viables y pertinentes se incluyeron en MIR de los programas presupuestarios incluidos en el PPEF 2009.”⁸⁸

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008

En cumplimiento de la atribución que le otorga el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social el CONEVAL publicó su Informe **de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008** (en adelante el **Informe**).⁸⁹ La relevancia del documento reside en su carácter de **evaluación de una política pública**, a diferencia de las evaluaciones individuales de los programas y proyectos, proporciona un panorama sobre el diseño de la política social en conjunto y el lugar que ocupa cada programa en la misma.

⁸⁷ SHCP, PPEF 2009, Exposición de Motivos, págs. 30-31.

⁸⁸ SHCP, PPEF 2009, Exposición de Motivos, pág. 32.

⁸⁹ CONEVAL, **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008**, disponible electrónicamente en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>.

Si bien el informe destaca los avances en las últimas dos décadas en materia de desarrollo social, en cuanto cobertura de servicios básicos y reducción de la pobreza, el CONEVAL también subraya los *retos pendientes*, como la lenta reducción de la pobreza, la magnitud de la pobreza urbana, el magro crecimiento económico y los bajos salarios reales, la inequitativa distribución del ingreso, las desigualdades en el desarrollo regional, la discriminación de género y hacia las etnias y los problemas de salud pública; entre otros.

En estas dos décadas la política de desarrollo social se ha consolidado por el importante incremento del presupuesto, la descentralización de recursos federales, la focalización de los programas, el apoyo a las capacidades básicas y algunos esfuerzos para aprovechar las sinergias entre programas y la incipiente cultura de evaluación. Sin embargo, el CONEVAL señala que aunque en la CPEUM se encuentran consagrados los derechos sociales, la exclusión de una parte importante de la población de éstos es sistemática; por una parte la definición normativa es ambigua o imprecisa, o éstos *“se encuentran definidos en forma fragmentaria y dispersa,”*⁹⁰ lo que no permite que se recojan en los planes y programas de gobierno.

Por razones estructurales, explica el CONEVAL, hay una diversidad de programas, por ende *“existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia”*⁹¹ lo que, según el CONEVAL, da lugar a duplicidades entre programas y aparatos burocráticos, escalas pequeñas de operación con altos costos fijos, problemas de coordinación interinstitucional, tanto al interior de las dependencias, como entre órdenes de gobierno y problemas en la planeación de la política de desarrollo social. En la política social actual hay *“un gran número de*

⁹⁰ CONEVAL, op. cit. pág. 73

⁹¹ CONEVAL, op. cit. pág. 76

programas sin que exista un diagnóstico claro para sustentar su razón de ser ... el problema se agrava ya que en cada gobierno o legislatura existe el incentivo para crear programas nuevos, con lo cual la dispersión del gasto, las posibles duplicidades y los problemas de coordinación tienden a aumentar sistemáticamente, ⁹² afirma el CONEVAL.

De acuerdo con la evaluación del CONEVAL y otras investigaciones como las de John Scott, los programas sociales tienen una incidencia distributiva muy amplia, los hay muy regresivos (ISSSTE, educación superior, salud en hospitales, salud en el IMSS y subsidio eléctrico), y muy progresivos (Educación primaria, servicios de salud de la SSA, Oportunidades). En el caso de los Fondos del ramo 33 no se aprecia ningún criterio redistributivo o asociado a costos, *“los recursos de los Fondos se distribuyen con base en lo recibido en años pasados, cuando los recursos ejercidos en cada estado dependían de negociaciones políticas y no de un análisis de las necesidades de los mismos pareciera ser que no existe ningún criterio de eficiencia o equidad y que se asume que las condiciones y necesidades de los estados no cambian con el paso del tiempo,*”⁹³ argumenta el CONEVAL.

De acuerdo con la evaluación, la concepción de la política social, *“como el conjunto de programas sociales que se ofrecen a la población que no cuenta con acceso a los servicios sociales,”* deja de lado el problema de la necesaria coordinación entre la política de desarrollo social y la desarrollo económico. Para el CONEVAL una de las razones por las que la pobreza se ha reducido tan lentamente es la escasa creación de empleos formales y el pobre crecimiento de los salarios reales. Así que los factores que inciden en el desarrollo social, pero no forman parte de la política de desarrollo social son: *“los programas sociales tradicionales; la educación, salud y seguridad formales; y el mercado laboral.”*⁹⁴ Así, el CONEVAL señala que los programas focalizados de desarrollo social,

⁹² CONEVAL, op.cit. pág. 77

⁹³ CONEVAL, op.cit. pág. 80

⁹⁴ CONEVAL, op.cit. pág. 82

si bien garantizan la eficiencia del gasto; no reeditúan como las políticas universales para mejorar la calidad y la cobertura de la educación, salud y seguridad social.

En general, para el CONEVAL *no se aprecia claridad y coordinación en las acciones de la política de desarrollo social*. Son muchas las dependencias gubernamentales que llevan a cabo programas y acciones para el desarrollo social, y prevalece la descoordinación entre ellas. Además, según el CONEVAL, no están vinculados el conjunto de programas sociales, con las instituciones de seguridad social y las políticas y acciones económicas, particularmente la política laboral. Entonces el panorama se reduce a esfuerzos dispersos que no pueden romper el círculo vicioso de la pobreza. Este diagnóstico del CONEVAL alcanza a la estrategia de **Vivir Mejor**, que si bien pretende *“concentrar todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el Desarrollo Humano Sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos,”*⁹⁶ a través de *“un marco general enfocado en tres líneas de acción: el desarrollo de capacidades básicas, la consolidación de una red de protección social y el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable,”*⁹⁷ para el CONEVAL, la estrategia nunca señala concretamente *“cómo será la coordinación de programas, acciones y estrategias al interior del Gobierno Federal”*, así como tampoco *“determina cómo podrán ser compatibles los programas sectoriales –objetivos, indicadores y metas- con la Estrategia”* y finalmente el CONEVAL afirma que *“para abatir el rezago en materia de seguridad social, crecimiento económico y productividad, además de fortalecer programas presupuestarios y acciones precisas, la Estrategia deberá buscar políticas integrales para que exista sinergia y coordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social y el desempeño de la economía en su conjunto.”*⁹⁸

⁹⁵ CONEVAL, op. cit. pág. 103

⁹⁶ Presidencia de la República-SEDESOL, **Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal**, documento en línea en http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf, pág. 7.

⁹⁷ Idem. pág. 26.

⁹⁸ CONEVAL, op. cit. pág. 96.

Como todas las evaluaciones, ésta tiene un conjunto de recomendaciones para mejorar la política social a los diversos actores involucrados. El CONEVAL hace recomendaciones generales al Poder Ejecutivo Federal, Estados y Municipios; especiales al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión, especiales a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el área de educación, salud y programas sociales. De manera general, al H. Congreso de la Unión le corresponde “Fomentar *un avance integral en el cumplimiento de derechos sociales,*” a través de:

- “a. Buscar cambios institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que ésta pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.*
- b. Continuar con estrategias para lograr la universalidad de los servicios de salud, integrando o haciendo compatibles los servicios de los ocupados formales e informales.*
- c. Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.”⁹⁹*

Así, los primeros resultados del SED presentan un largo camino en la búsqueda de la eficiencia, economía, eficacia y calidad en el empleo de los recursos públicos en la APF y para mejorar el impacto social del ejercicio del gasto público.

⁹⁹ CONEVAL, *op. cit.* págs. 116-117.

Perspectivas

El SED aún se encuentra en etapa de implementación. De acuerdo con la SHCP¹⁰⁰ son cinco los retos que aún debe sortear:

1. La calidad de las MIR, de la evaluación de programas, políticas y del desempeño de las instituciones;
2. Respecto a la evaluación de programas, es necesario que las dependencias y entidades le den seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones; así como se requiere el desarrollo de tecnologías y aplicaciones para el uso sistemático de la información proveniente de las evaluaciones;
3. Fortalecer la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en materia de evaluación del gasto federalizado; para definir indicadores estratégicos y de gestión, así como establecer las instancias técnicas independientes de las instituciones ejecutoras y fiscalizadoras del gasto a nivel local;
4. En materia de transparencia y rendición de cuentas, se permitirá el acceso de la Cámara de Diputados (comisiones legislativas y centros de estudios), así como de la ASF, a la información sobre las MIR de los programas presupuestarios; al seguimiento de los indicadores en el PEF y sobre las evaluaciones, sus resultados e implementación de las recomendaciones. Para las instancias de control y fiscalización de los estados (Contraloría Estatal y Auditoría Superior del Congreso Local), se permitirá el acceso a la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

¹⁰⁰ Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**, diciembre de 2008, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/present_pbr_sed.pdf.

5. Finalmente, se requiere fortalecer la coordinación institucional, a nivel sectorial, aplicando las recomendaciones de las evaluaciones y a nivel específico, a través de la adecuación de las MIR, a partir de los resultados de las evaluaciones e incorporar el enfoque para resultados en las ROP.

Desde el punto de vista legislativo, el SED, arroja luz sobre el desempeño de las políticas públicas y la necesidad de adecuarlas para obtener resultados tangibles; para ello se requiere información de calidad, a partir de metodologías homogéneas y sistemas de información similares.

El SED despertó grandes expectativas, por lo que su mayor reto consiste en la generación de información oportuna y de calidad, que le sea accesible a los tomadores de decisiones y permita mejorar el uso de los escasos recursos públicos.

En el ámbito internacional, existe un consenso sobre la necesidad de revisar en el largo plazo los avances en materia de reformas presupuestarias; ni en cinco o diez años pueden esperarse resultados dramáticos, porque la reforma se implementa en medio de instituciones, que deben adaptarse a los requerimientos normativos y a su vez influyen la velocidad, el ritmo y los resultados esperados. En este sentido, el SED proveerá de información sobre resultados del presupuesto, pero las decisiones corresponden a los agentes, cuyos márgenes de maniobra se encuentran circunscritos por elementos distintos a la tradicional elección económica entre eficiencia y eficacia.

Bibliografía Referida

Aedo, Cristián, **Evaluación del Impacto**, Serie Manuales, no. 47, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, noviembre de 2005.

Arellano, David G, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano A, **Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica**, Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, CIDE-Fundación Ford.

Andrés, Luis Alberto, **Introducción al Marco Lógico y el Sistema de Monitoreo como herramienta de trabajo en la Agenda de Resultados**, Ponencia presentada en el *Taller sobre Evaluación de Impacto "Evaluando Impactos: De Promesas a Evidencias"*, que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 27 de noviembre al 1° de diciembre de 2006, auspiciado por el Banco Mundial. Disponible electrónicamente en: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BuenosAires_Plenaria3_Andres.pdf

Ayala Espino, José Luis, **Economía del Sector Público Mexicano**, México, UNAM, 2001.

Banco Mundial, **Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques**, 2da. ed., Washington, D.C., 2004.

Bonnefoy, Juan Cristóbal y Marianela Armijo, **Indicadores de Desempeño en el Sector Público**, Serie Manuales, no. 45, ILPES-CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, noviembre de 2005.

Campos, Jose Edgardo and Sanjay Pradhan, *Evaluating Public Expenditure Management Systems An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms* en **The Journal of Policy Analysis and Management**, verano de 1997.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, **LVIII Legislatura: El Trabajo Legislativo, en Materia de Finanzas Públicas**, documento CEFP/22/2000. México, junio de 2000. Disponible en versión electrónica en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0222000.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, **Las Reformas Constitucionales en materia de gasto público**, notacefp/038/2008, México, 30 de junio de 2008. Disponible en versión electrónica en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0382008.pdf>.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Cámara de Diputados, LX Legislatura, **Opinión que emite la Comisión en torno a la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño, enviada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a esta H. Cámara de Diputados**. Palacio Legislativo de San Lázaro, 26 de junio de 2007.

CONEVAL, **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008**, disponible electrónicamente en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>.

CONEVAL, **Lineamientos de los Términos de Referencia para las evaluaciones de los Programas**

Federales, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2007.

CONEVAL, **Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales**. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?id=normatividad_evaluacion.

CONEVAL, SHCP, SFP, **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal**, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 2007.

Chavez Presa, Jorge, **Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público**, México, FCE, 2000.

Chapoy, Bonifaz, Dolores Beatriz, **Planeación, Programación y Presupuestación**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. Disponible en: <http://www.bibliojurídica.org/libros/libro.htm?/=1009>.

Curristine, Teresa, **Performance Budgeting in OECD Countries**, OECD, París, 2007.

Herrera, Santiago y Gaobo Pang, **Efficiency of Public Spending in Developing Countries : An Efficiency Frontier Approach**, Washington, World Bank, Marzo de 2005.

ILPES, *Metodología del marco Lógico*, **Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social**, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, 2004.

Hernández Cuén, Mario Alberto, *La Presupuestación y el Alineamiento Estratégico en la Gestión Pública en Revista Causa Común*, Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, Septiembre de 2006.

López Adame, Antonio Xavier, *Iniciativa que Expide la Ley de Evaluación de la Gestión Gubernamental*, en **Gaceta Parlamentaria**, año X, núm. 2238, martes 24 de abril de 2007, México D.F.

Matheson, Alex, Teresa Curristine, et. al. **Modernising Government: The Way Forward**, OECD, Paris, 2005.

Hernández, Gonzalo, *M&E de Programas Sociales en México*, en May, Ernesto, David Shand, et. al., **Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington, D.C., 2006, Disponible en: http://www.worldbank.org/oed/eed/docs/mexico_sp.pdf.

Hernández Cuén, Mario Alberto, *La Presupuestación y el Alineamiento Estratégico de la Gestión Pública en Revista Causa Común*, Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, Septiembre de 2006.

López-Acevedo, Gladys, **Gestión por resultados y el papel del CONEVAL**, disponible en http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1821.pdf

Moro, Javier, **Herramientas de la Gerencia Social: Análisis de involucrados en un contexto**

pluricultural, INDES-IADB; disponible en: <http://www.iadb.org/regions/re2/water/archivos/s5.pdf>.

OECD, **Policy Brief: Public Sector Modernisation: Governing for Performance**, OECD, Paris, Octubre de 2004.

OCDE, **Policy Brief: Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control**, OCDE, Paris, Abril de 2005.

OCDE, **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**, Development Assistance Committee, París, mayo de 2002. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/evaluation>

OCDE, **Base de Datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios**, París, 2007.

Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, **Metodología del Marco Lógico para la Planeación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas**. Serie Manuales, no. 42, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2005.

Pardo, María del Carmen, **La modernización administrativa en México: 1940-1990**, 1a reimpresión, México, El Colegio de México/INAP, 1995.

Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?* en revista **Foro Internacional 171**, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo 2003, COLMEX, pp. 192-214.

Pardo, María del Carmen, *La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988* en José Luis Méndez (comp.), **Lecturas básicas de administración y políticas públicas**, México, El Colegio de México, 2000.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**. Presidencia de la República, México, 2007.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**. Presidencia de la República, México, 2001.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. Presidencia de la República, México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal -SHCP, **Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública**, 1995-2000, México, 1996.

Poder Ejecutivo Federal -SHCP, **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, jueves 30 de marzo de 2006.

Poder Ejecutivo Federal -SHCP, **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, miércoles 28 de julio de 2006.

Rojas, Fernando, Keith Mackay, Yasuhiko Matsuda et.al. **Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público**, Washington, World Bank, 2006.

Scheers, Bram, Miekatrien Sterck y Geert Bouckaert, *Lessons from Australian and British Reforms in results-oriented Financial Management*, en OECD **Journal on Budgeting**, Vol. 5, num. 2, OCDE, 2005, pp. 133-162.

Schick, Allen, *The performing State: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*. En OECD, **Journal on Budgeting**, Vol. 3, núm..2, OCDE, 2003, pp. 71-103.

SECODAM, Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo, 1995-2000 (PROMAP), México, 1995.

Secretaría de la Función Pública, **Programa de Mejoramiento de la Gestión**, DOF, 10 de octubre de 2008.

SHCP, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal**, varios años.

SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestal, **Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño, de los procedimientos a los resultados**, junio de 1998.

SHCP, **Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño, (SED)**, México, diciembre de 2008.

SHCP, **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación**, varios años.

SHCP, **Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo**, 1997-2000, México, 1996.

SHCP, **Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo**, 2007-2012, México, 2008.

SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño, Propuesta a la Cámara de Diputados**, México, marzo de 2007.

SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño, México**, junio de 2008.

SHCP, Banco Mundial, BID, CIDE, CEPAL, **Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados**, Ciudad de México, 18 y 19 de junio de 2008. Ponencias disponibles en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/MEXICOINSPANISHEXT/0,,contentMDK:21788111~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:500870,00.html>.

Wilkins, Peter, *The Use and Usefulness of Public Sector Performance Information: Have we Lost the Plot?* en **Vision 2020**, The 2003 IPAA National Conference, Australia.

World Bank, *Strengthening legislatures: Implications from industrial countries* en **PREMnotes**, marzo de 2002, número 63.

Glosario de Términos

Actividades del Programa: Las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa. Corresponde a un listado de actividades en orden cronológico para cada componente. Las actividades deben presentarse agrupadas por componente y deben incluir los principales insumos con los que cuenta el programa para desarrollar dichas actividades.

Actividad Institucional: Categoría que forma parte de la estructura programática y que identifica las acciones de los ejecutores de gasto mediante la vinculación de las atribuciones legales, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas del Plan Nacional de Desarrollo que le corresponden.

Alcance de una evaluación: El foco de una evaluación considerando las cuestiones a tratar, las limitaciones, lo que debe y no debe analizarse.

Anteproyecto: Instrumento de la programación y presupuestación mediante el cual se asignan recursos a los programas presupuestarios, con base en las estructuras programáticas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría). El anteproyecto se elabora por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables y las que para el efecto emita la Secretaría. Una vez aprobado, el anteproyecto constituye el programa anual de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Aprendizaje y mejora continua: La información proveniente del monitoreo y evaluación del programa presupuestario, así como la experiencia adquirida por los operadores, deberán utilizarse de manera sistemática para el mejoramiento continuo de los programas. Lo anterior implica revisar el diseño y ejecución de los programas presupuestarios y ajustar, conforme a los mecanismos que se determinen, las reglas y los lineamientos de operación a las nuevas necesidades.

Árbol de objetivos: Refleja la situación que esperamos alcanzar una vez que el problema central haya sido solucionado, en consecuencia, se convierten los problemas y situaciones negativas que aparecen en el árbol de problema en objetivos o soluciones a dichas situaciones (logro positivo). Es decir, se expresa el problema central en forma positiva (condiciones que son deseables y realizables en la práctica), lo que constituye el propósito del programa.

Árbol de problema: Define el problema central que será atendido por el programa presupuestario, los efectos y las causas que lo han generado; identifica la población potencial que presenta el problema y a la cual se pretende atender. Asimismo, identifica y cuantifica las regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos que presenten el problema y que podrían ser beneficiados, caracterizándolos y analizando sus problemas, necesidades, intereses y expectativas para determinar por qué los beneficios deberían dirigirse específicamente a dicha población potencial.

Beneficiarios: Individuos, grupos, organismos o territorios que se benefician, directa o indirectamente,

de una intervención, hayan sido o no los destinatarios de la misma.

Cadena de Resultados: Estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con las actividades y los componentes, y culminando con el efecto directo (propósito) y la retroalimentación.

Calidad: Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

Características del Indicador: Para cumplir adecuadamente con la función de dar soporte a las decisiones presupuestarias, los indicadores para resultados deben elaborarse y difundirse con base en las mejores prácticas internacionalmente reconocidas.

Componentes: Son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que requiere el **Propósito**. Es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito.

Componentes del Programa: son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa presupuestario para cumplir con su propósito. Los componentes deben expresarse en productos terminados o servicios proporcionados (ej. Drenaje instalado, carretera concluida, despensas entregadas, población capacitada).

Costo-eficacia: Relación entre los costos (insumos) y los resultados producidos por un proyecto. Un proyecto es más costo-eficaz cuando logra sus resultados con el menor costo posible, comparado con proyectos alternativos con los mismos resultados previstos.

Clasificador por Objeto del Gasto: Es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

Conclusiones: Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades. Una conclusión se apoya en los datos recopilados y en los análisis realizados mediante una cadena transparente de enunciados.

Dependencias: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Poderes: Legislativo, Judicial, Entes Autónomos y Entidades.

Dependencias Coordinadoras de Sector: las dependencias que designe el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación.

Desarrollo de Capacidades: Proceso por el cual personas, grupos, organizaciones y países desarrollan,

mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, todo ello reflejado en sus capacidades (individuales y colectivas), de desempeñar funciones, resolver problemas, establecer objetivos y cumplirlos.

Desempeño: Medida en que una institución u organización actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

DGPOP: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dimensiones de los Indicadores: Se refieren al aspecto particular del objetivo a ser medido mediante el indicador, pudiendo ser: eficacia, eficiencia, economía y calidad, ajustados a las características y particularidades del programa presupuestario.

Economía: mide la capacidad del programa o de la institución para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros.

Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado.

Eficacia: Mide el grado de cumplimiento de los objetivos.

Eficacia en la Aplicación del Gasto Público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado.

Eficiencia en el Ejercicio del Gasto Público: Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles en tiempo y forma, logrando su optimización en el ejercicio del gasto público.

Eficiencia: Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.

Ejecutores de Gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones.

Enfoque Transversal en la MIR: Un enfoque transversal es aquel que advierte un desequilibrio que se presenta de manera generalizada en diversos ámbitos de la vida social, económica o ambiental. Ayuda a comprender los factores que generan la problemática y sus efectos, con vistas a identificar los medios para solventarla. Los enfoques transversales se aplican desde la identificación del problema que es atendido por el programa presupuestario y se concretan en la definición de objetivos que buscan resolver el citado desequilibrio.

Entidades: Son los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Auxiliares, Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

Evaluación: Análisis sistemático y objetivo de los programas y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados,

impacto y sostenibilidad.

Evaluación Específica de Desempeño: Reporte anual para mostrar el desempeño global de los programas y poder utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en el SED.

Evaluación Externa: Evaluación que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

Evaluación Interna: Evaluación que se realiza la unidad ejecutora del programa presupuestario.

Ficha Técnica: Es un instrumento de transparencia al hacer pública la forma en que se calculan los valores del indicador y comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión.

Fin, el: Representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico (políticas de desarrollo), describe el impacto a largo plazo al cual el proyecto, se espera, va a contribuir.

Fin del Programa: es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, tampoco establece si pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.

Flexibilidad: Las reglas de operación deben brindar flexibilidad de gestión para alcanzar los resultados esperados, asegurando que dicha flexibilidad responda y se sustente en la lógica vertical del Pp.

Frecuencia de Medición: Frecuencia de medición: es el periodo de tiempo en el cual se calcula el indicador (bianual, anual, semestral, trimestral, mensual, etc.). La frecuencia de medición determinará la cantidad de periodos en los que se calendarizarán las metas para el indicador.

Gasto Programable: as erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

Gasto No Programable: Son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gestión para Resultados (GpR): Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Interesa aquí qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, para lo cual se propone generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

Impactos: Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención, intencionalmente o no.

Indicador: Especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una expresión que establece una relación entre dos o más datos y permite la comparación entre distintos periodos, productos similares o una meta o compromiso.

Indicador de Actividad: El presupuesto del proyecto aparece como el indicador de Actividad en la fila correspondiente. El presupuesto se presenta por el conjunto de actividades que generan un Componente.

Indicador de Capacidad: Es un coeficiente que refleja la capacidad potencial de producción sobre la base de la infraestructura existente y de la dotación necesaria de insumos críticos.

Indicador de Componente: Son descripciones breves de los estudios, capacitación y obras físicas que suministra el proyecto. La descripción debe especificar cantidad, calidad y tiempo.

Indicador de Desempeño: La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Podrá ser estratégico o de gestión.

Indicador de fin o propósito: Mide la contribución del programa al logro o solución de un problema de desarrollo o a la consecución del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, situación observable a mediano o largo plazo. Generalmente, se trata de indicadores de eficacia y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes.

Indicador de Gestión: Instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia. Dentro de los principales indicadores de gestión se pueden citar los administrativos, financieros, operativos y de servicios y programático.

Indicador de Gestión Administrativos: Permite determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la ejecución de una meta o tarea asignada a una unidad administrativa.

Indicador de Gestión Financieros: Presentan sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permiten evaluar la estructura financiera y de inversión, en el capital de trabajo y la liquidez adecuada para su operación lo que posibilita desarrollar e integrar planes y proyectos de operación, expansión y rentabilidad.

Indicador de Gestión Operativos y de Servicios: Posibilitan dimensionar o cuantificar valores cualitativos como la calidad y la pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permiten evaluar el aprovechamiento de recursos naturales y áreas de servicio, su incidencia o efecto producido en el entorno socio-económico.

Indicador de Gestión Programático Presupuestarios: Determinan los niveles de eficiencia y eficacia de

la gestión pública, precisando los avances físico-financieros de los programas y las principales metas, así como su impacto en los objetivos establecidos, y coadyuvan a realizar los ajustes que proceden en las metas y la asignación de recursos.

Indicador de propósito: Permite verificar el cambio producido (efectos intermedios o finales) en la población objetivo que puede atribuirse a la ejecución del programa presupuestario. En el propósito, es preferible definir indicadores de eficacia y eficiencia.

Indicadores de proceso: Se refieren a cómo las estrategias han sido desarrolladas e implementadas.

Indicadores estratégicos: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

Indicadores para Resultados: Vinculación de los indicadores de la planeación y programación para medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad, e impacto social de los programas presupuestarios, las políticas públicas y la gestión de las dependencias y entidades.

Índices: Miden el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de un valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100. También los índices pueden expresar la combinación de diversos elementos que han sido transformados matemáticamente para homologar sus características y permitir su integración.

Lineamientos de Evaluación: Las disposiciones que tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de la Administración Pública Federal.

Marco Lógico: Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los diferentes ámbitos de acción o niveles de objetivos de los programas presupuestarios.

Matriz de Indicadores: Es una herramienta de planeación estratégica del PbR para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. Expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED. La construcción de la matriz de indicadores permite focalizar la atención y los esfuerzos de una dependencia o entidad, así como retroalimentar el proceso presupuestario.

Medios de recolección de información: Define las fuentes de información utilizadas para obtener los datos que permiten realizar el cálculo y medición de los indicadores. Los medios de verificación pueden estar constituidos por estadísticas, encuestas, revisiones, auditorías, registros o material publicado, entre otros

Medios de verificación: Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los objetivos del programa (resumen narrativo) se lograron.

Meta: Es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

Método de Cálculo: se refiere a la expresión algebraica del indicador, a la explicación sencilla de la forma en que se relacionan las variables y a la metodología para calcular el indicador, esta última se podrá presentar en un archivo anexo.

Método de Evaluación: Modo ordenado y predefinido de proceder para obtener los resultados de la evaluación del desempeño.

Nombre del Indicador: Denominación precisa y única con la que se distingue al indicador.

NEP: Nueva Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Objetivo: En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

Objetivos Estratégicos: Son la expresión de los fines últimos que se fijan las dependencias y entidades, en el marco de los objetivos nacionales, estrategias y prioridades, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Oficialía Mayor: La unidad de administración de las dependencias y entidades encargada de planear, programar, presupuestar y, en su caso, establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

Orientación a Resultados: Los objetivos del programa presupuestario deberán identificar su contribución a los objetivos estratégicos del sector que corresponda y sus resultados deberán traducirse en beneficios concretos para la sociedad.

Participación: En la elaboración de las reglas o los lineamientos de operación se deberá considerar la opinión de las áreas involucradas con el programa presupuestario (instancia coordinadora, unidad

responsable, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o su equivalente y áreas de planeación, seguimiento y evaluación).

Plan Nacional del Desarrollo PND: Es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y la ley establecen.

Planeación estratégica del PbR: Al conjunto de elementos metodológicos y normativos que permite la ordenación sistemática de acciones, y apoya las actividades para fijar objetivos, metas y estrategias, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como coordinar acciones y evaluar resultados.

Presupuesto Basado en Resultados (PbR): conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Presupuestación: proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Proceso Presupuestario: al conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Productos: Descripción de los bienes y/o servicios que deberán ser producidos y/o entregados, a través del programa.

Programación: a la etapa del proceso presupuestario mediante la cual las dependencias y entidades realizan la vinculación de sus objetivos estratégicos en cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas, con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y en su caso de las directrices que el Ejecutivo Federal emita.

Programa Anual de Evaluación: Acciones encaminadas a establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de los que vayan a comenzar su ejecución; vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación del ejercicio fiscal correspondiente; y articula los resultados de las evaluaciones de los programas federales en el marco del PbR y del SED.

Programa de Mediano Plazo (PMP): Acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las entidades y dependencias de la APF, y reduzcan gastos de operación; esto con la finalidad de promover la calidad del gasto y elevar la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG): Estrategia que se enmarca en el PND y forma parte del sistema de evaluación del desempeño, orientada a lograr mejoras de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que eleven la calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los ciudadanos y reduzcan los gastos de operación.

Programa federal: Son los programas relativos a funciones de gobierno y de desarrollo social o económico, previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

Programa nuevo: Programa federal que se encuentra en el primer año de operación o que haya presentado un cambio sustancial en su diseño y/u operación.

Programas con reglas de operación: Programas presupuestarios con modalidad S (programas sujetos a reglas de operación) de conformidad con la clasificación de grupos y modalidades de los programas presupuestarios, y que se señalan en los artículos 77 y 78 de la LFPRH , y el en Anexo Correspondiente del decreto del Presupuesto de Egresos de la federación vigente.

Programa presupuestario: La categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos.

Proporciones: Son el cociente de dos variables en donde el numerador está contenido en el denominador.

Propósito del Programa: es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa. Es la aportación específica a la solución del problema. Cada programa deberá tener solamente un propósito.

Razones: Son el cociente de dos variables independientes, es decir, que no hay elementos comunes entre el numerador y el denominador.

Recomendaciones: Propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia; rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos. Las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones.

Reglas de Operación de Programas: Establecen las disposiciones específicas a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales, con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, no discrecional, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

Rendición de Cuentas: Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas, o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con los recursos, las funciones y los planes encomendados.

Resultados: Descripción de la consecuencia directa del programa federal sobre una situación, necesidad o problema específico, denominado Propósito, así como la contribución que el programa espera tener

sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado Fin del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

Resumen Narrativo: determina la relación lógica entre los distintos niveles de objetivos del programa presupuestario: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): 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.

Supuestos: Son los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de un programa presupuestario, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. Corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa. Los supuestos se expresan en términos positivos y son los suficientemente precisos para poder ser monitoreados.

Tasas: Son el cociente que expresa la dinámica de cambio de una variable que mide un número de acontecimientos en un lapso de tiempo (flujo) en relación a otra variable existente en ese periodo (stock).

Términos de referencia: Documento que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes.

Tipo de Indicador para Resultados: se refiere a la naturaleza del indicador que corresponde a cada nivel de la Matriz de Indicadores para Resultados. Puede ser estratégico y de gestión.

Tipo de Valor de la Meta: Indica si la meta es absoluta o relativa. Generalmente, la mayoría de los indicadores son expresados en números relativos, ya que por definición provienen de relacionar dos o más datos significativos, sin embargo, excepcionalmente se pueden utilizar indicadores referidos en números absolutos, tal es el caso del PIB.

Unidades de Administración: Son órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, encargadas de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Unidad de Medida: magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie. Campo de llenado obligatorio.

Unidad Responsable: Son áreas administrativas de los Poderes: Legislativo, Judicial, los Entes Autónomos, las Dependencias y, en su caso, las Entidades que están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o Entidad.

Fuentes:

Este Glosario se compiló a partir de los diversos documentos oficiales referidos en la Bibliografía, en particular destacan:

- * la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**,
- * la **Ley General de Desarrollo Social**,
- * el **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**,
- * los **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal**,
- * los **Lineamientos para la Elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**,
- * los **Lineamientos para la Integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008**,
- * **CONEVAL, Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales.**

Además de documentos de instituciones internacionales como:

- * **ILPES, Metodología del marco Lógico**, .
- * **OCDE, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management;**
- * **OCDE, Base de Datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios;**



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
LX Legislatura
Diciembre de 2008
www.cefp.gob.mx
Palacio Legislativo
Av. Congreso de la Unión no. 66
Edificio I, 1er nivel
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
México D.F. C.P. 15969
Correo electrónico: administrador@cefp.gob.mx

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Moisés Alcalde Virgen
Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez Dip. Javier Guerrero García Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez
Director de Área: Roberto Ramírez Archer
Elaboró: Cecilia Reyes Montes
Apoyo en tablas, bibliografía y glosario: Leslie Adriana Lira López