

Estudio

22 de agosto de 2022

Indicadores de resultados en el sistema de monitoreo y evaluación del Gasto Público

Índice

Presentación	2
1. Marco de referencia: la gestión por resultados	4
1.1 ¿Qué son los indicadores de resultados?	5
1.2 Tipos de indicadores	6
1.3 Características de los indicadores	8
1.4 Recomendaciones de organismos internacionales respecto al uso de indicadores	10
2. Marco normativo que rige la elaboración de indicadores en México	13
2.1 El Marco del sistema de Indicadores: el Presupuesto Basado en Resultados (PbR)	15
3. La construcción de indicadores en la Administración Pública Federal	17
3.1 Ejemplos de indicadores reportados por las Unidades Ejecutoras de Gasto (UEG)	20
3.2 El seguimiento y evaluación del gasto público con base en los indicadores de resultados que actualmente reportan las UEG	24
3.3 Observaciones de CONEVAL y de la Auditoría Superior de la Federación en materia de indicadores y rendición de cuentas	26
4. Reflexiones Finales	30
Fuentes de Información	32

Presentación

Esta investigación tiene como propósito revisar la instrumentación y uso de los indicadores de resultados en México, como la principal herramienta del sistema de monitoreo y evaluación del gasto público, en el marco de la metodología de presupuestación por resultados, adoptada como parte de la nueva gestión pública, que comenzó a instrumentarse durante la primera década del siglo XXI.

El objeto de estudio no solo resulta relevante en la medida de su propia naturaleza, como un instrumento útil para evaluar los resultados de la gestión gubernamental y la aplicación correspondiente de recursos públicos, sino además cobra realce en el contexto de la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que requiere de instrumentos fiables para medir sus avances y logros.

De acuerdo con la OCDE, el monitoreo adecuado y la información honesta sobre los indicadores es el centro del Acuerdo Internacional sobre los Objetivos de Desarrollo para el Milenio; en consecuencia, las estadísticas oportunas y fidedignas son fundamentales para la exitosa instrumentación de un proceso de gestión basado en resultados, que a su vez permita mejorar la aplicación del gasto y por ende mejorar la calidad de vida de la población beneficiada.

En el desarrollo del presente estudio se mostrará en qué consiste y qué persigue el sistema de monitoreo y evaluación del gasto público, demostrándose la necesidad de contar con indicadores técnicamente adecuados para que dicho proceso de gestión por resultados funcione de forma adecuada.

Para lograrlo, en primer lugar, el estudio brinda un panorama general sobre la gestión por resultados; para luego destacar el papel que juegan los indicadores de resultados dentro de este proceso, además de describir sus características técnicas y el uso adecuado de los mismos.

En un segundo apartado, se revisa el marco normativo que rige el uso de indicadores de resultados, en México, enfatizando su vinculación con el Presupuesto Basado en Resultados.

Para concluir con un breve análisis sobre el uso de indicadores de resultados, como herramienta central del Sistema de Evaluación del Desempeño, en la Administración Pública Federal.

El propósito último del Estudio es identificar las áreas de oportunidad que en la actualidad se advierten en la instrumentación de la gestión por resultados, iniciada en México desde hace 16 años; y así, a su vez, identificar los factores que han limitado la utilización efectiva de la información generada por el Sistema de Evaluación del Desempeño, como parte de los procesos de programación y presupuestación de los recursos federales y de su evaluación.

1. Marco de referencia: la gestión por resultados

La adopción gradual de técnicas de gestión orientada a resultados, en los años noventa del siglo pasado, principalmente en los países europeos, permitió introducir un enfoque sistémico en la administración pública, de manera integral en la gestión de programas y proyectos, como parte de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP).

Muchas instituciones públicas, tanto en países desarrollados como en desarrollo, actualmente usan una variedad de técnicas prácticas para la gestión por resultados, lo que incluye, en primer término, la planeación estratégica basada en resultados, además del uso de marcos lógicos o modelos de resultados de proyectos, incluidos la presupuestación basada en resultados, la gestión de riesgos y el monitoreo y evaluación del gasto público con el mismo enfoque.

Todo ello con el propósito de mejorar los procesos administrativos y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas, mediante la información del desempeño institucional. Pero particularmente, para introducir principios de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto, pues con la aplicación de estas nuevas técnicas se ha buscado combatir la fórmula incrementalista en el diseño de los presupuestos públicos, al mismo tiempo que mejorar la aplicación de los recursos escasos, a fin de hacer frente a los problemas crecientes relativos a los déficits fiscales, ineficiencia de los servicios públicos y la desconfianza ciudadana, que prevalecieron en las últimas décadas del siglo pasado.

En la actualidad, en la mayoría de los países de la OCDE, el monitoreo y evaluación del gasto público basado en resultados (denominado en México Sistema de Evaluación del Desempeño) es una herramienta fundamental del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), que coadyuva a medir sistemáticamente el avance de los resultados de programas y proyectos, a través de la instrumentación de un sistema de información de resultados, cuya base son los indicadores de resultados.

Los sistemas de monitoreo y evaluación del gasto público dependen de la definición cuidadosa de objetivos y metas, a fin de poder identificar los mejores indicadores que permitan la adecuada y oportuna medición de los resultados.

Los países que han instrumentado exitosamente sistemas de monitoreo y evaluación reconocen la función crucial que estos cumplen para informar sobre políticas y decisiones de programación; y además han ido elaborando estrategias para mejorar sus sistemas, no solo a nivel nacional sino también subnacional.

1.1 ¿Qué son los indicadores de resultados?

Los indicadores son un instrumento para medir los resultados de un programa o política en forma cuantitativa o cualitativa. El diseño de su formulación se basa en la identificación de variables cuya medición, en forma numérica, refleje el estado determinado de situaciones específicas de la realidad, en un momento dado, y sobre las que la intervención gubernamental busca producir un cambio.

Los valores obtenidos para los indicadores, para distintos estados o momentos de la realidad, tomando como parámetro base la situación o estado sin intervención gubernamental, deben reflejar los cambios que la ejecución de una política o programa ha producido. En consecuencia, deben permitir la medición de sus resultados en forma oportuna y constituyen una fuente de información primaria para los análisis de costo-efectividad¹.

Conforme a la definición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), un indicador de desempeño o de resultados es 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.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los indicadores son unidades de medida que permiten el seguimiento y la evaluación periódica de las variables clave de un proceso, son medidas que describen cuan bien se están alcanzando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.

¹ El estudio de **costo-efectividad** introduce un concepto cualitativo dividiendo el **costo** total por una medida del resultado del programa (por ejemplo, el número de pacientes curados). El **costo** total se dividirá entre los resultados del programa (por ejemplo, el número de pacientes tratados).

De tal forma que, los indicadores son las herramientas que se utilizan para medir el logro hacia la consecución de los objetivos planteados. Particularmente, en los presupuestos “traducen” los objetivos y resultados de las políticas y programas a términos medibles, expresando el nivel de logro en su consecución e intentando responder a la pregunta de si se está produciendo un avance y en qué medida, comparando los resultados reales (obtenidos) con los programados, proporcionando de esta forma una base objetiva para la toma de decisiones.

Así, los indicadores de desempeño o de resultados deben proporcionar información a los funcionarios responsables de los programas y del presupuesto, de forma que estos puedan determinar los progresos en el logro de los objetivos y metas, a lo largo de la cadena de implementación (desde los impactos en el nivel superior hasta los insumos en el nivel operativo). En consecuencia, el uso de indicadores de desempeño sirve como un insumo para el trabajo analítico y el proceso de toma de decisiones².

De acuerdo con el Banco Mundial, los indicadores de desempeño deben facilitar la medición, el seguimiento y la evaluación de los resultados del presupuesto en forma oportuna, estandarizada y a costo razonable.

La literatura sobre monitoreo y evaluación, como se verá más adelante, hace referencia a diversos acrónimos que pueden ayudar a establecer indicadores adecuados según un conjunto de parámetros técnicos.

1.2 Tipos de indicadores

Existen diversos tipos de indicadores de resultados o de desempeño, no obstante, en la Administración Pública se utilizan básicamente dos:

Indicador de gestión: Indicador de desempeño que mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados.

Indicador estratégico: Indicador de desempeño que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios que impactan de manera directa en la población objetivo o área de enfoque.

² Banco Mundial. La calidad del gasto público. Nota n.º 7, enero de 2009.

Por su parte, la SHCP³ define a mayor detalle ambos tipos de indicadores. Los estratégicos los refiere como aquellos que:

- Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas Presupuestarios (Pp's).
- Contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- Incluyen, a su vez, los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

Indicadores como instrumentos para medir el logro de los objetivos

CARACTERÍSTICAS	TIPOS	ÁMBITOS	DIMENSIONES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Derivados de la planeación, políticas y estrategias. ✓ Tiene relación directa con los objetivos y los resultados. ✓ Medición, cociente que relaciona variables. ✓ Medio para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados. ✓ Instrumento para la rendición de cuentas y la transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estratégicos ✓ De Gestión 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impacto ✓ Resultado Intermedio ✓ Producto ✓ Proceso 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eficacia ✓ Eficiencia ✓ Economía ✓ Calidad
Metas del indicador: Línea base 2008 ↓ 2012 ↓ Visión 2030			
	Estratégicos IMPACTOS RESULTADO INTERMEDIO PRODUCTOS	De Gestión PROCESOS ACTIVIDADES INSUMOS	

Fuente: Tomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), SHCP, 2009.

- Impactan de manera directa en la población o área de enfoque.

En tanto que, los indicadores de gestión, de acuerdo con la definición de la SHCP, son aquellos que:

- Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o

Dimensiones de los indicadores

Se refiere al aspecto particular del objetivo a ser medido.



Fuente: Tomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), SHCP, 2009.

³ SHCP. Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, México, 2009.

servicios públicos son generados y entregados.

- Incluyen los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Ahora bien, de acuerdo con la misma fuente, los indicadores se caracterizan por medir distintas dimensiones, como se muestra en la gráfica adyacente.

1.3 Características de los indicadores

Los indicadores, de acuerdo con diversos autores, deben reunir las siguientes características:

- Ser Claros: Los indicadores deben ser tan directos e inequívocos como sea posible; es decir, entendibles.
- Relevantes: Debe proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir; deben estar definidos sobre lo importante, con sentido práctico.

Características básicas de los indicadores		
SMART*	0	CREMA**
S pecific: Especifico		C laro
M easurable: Cuantificable		R elevante
A chievable: Alcanzable		E conómico
R elevant: Relevante		M onitoreable
T rackable: Susceptible de monitorear		A decuado

*SMART: acrónimo en inglés del conjunto de características propuestas primeramente por Peter Drucker en 1954.
**CREMA: del acrónimo CREAM en inglés introducido por Schiavo-Campo (1999).

- Económicos: Todos los indicadores tienen costos e implicaciones para su construcción y medición; se deben elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable.
- Monitoreables: Los indicadores deben poder sujetarse a una comprobación independiente.
- Adecuados: Proveer suficientes bases para medir. Un indicador no debería ser ni tan indirecto, ni tan abstracto, para evitar que medir el desempeño se convierta en una tarea complicada y problemática.

Esto con el propósito de que los indicadores permitan medir de manera objetiva, bajo criterios de eficiencia, economía, eficacia y calidad, el desempeño de la administración pública y el impacto del gasto público.

En el caso específico de México, de acuerdo con los *Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*⁴, los indicadores deben ser una expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa que proporcionen un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar sus resultados.

Por su parte, en los *Lineamientos sobre los Indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales*⁵ se establecen las características que deben tener los indicadores, en virtud de que estos deben proporcionar a las autoridades públicas, los responsables de las políticas públicas y de los Pp's, los agentes económicos y sociales, así como al resto de la ciudadanía, información objetiva e imparcial, a partir de la cual se puedan tomar mejores decisiones de diversa índole.

En este contexto, conforme se establece en los citados Lineamientos, las características técnicas que deben cumplir los indicadores son las siguientes:

- a) **Independencia:** deben construirse de forma objetiva e independiente, libres de toda presión de grupos políticos u otros grupos de interés, en especial en cuanto a la elección de las técnicas, las definiciones y las metodologías más apropiadas para garantizar su calidad;
- b) **Soportados metodológicamente:** deben apoyarse en una metodología sólida, lo cual exige herramientas, procedimientos y conocimientos especializados;
- c) **Relevancia:** deben expresar elementos de importancia o significativos en la medición de los avances y logros de un objetivo;
- d) **Validez:** deben ser apropiado para medir exactamente lo que se quiere medir y no otra cosa;
- e) **Oportunidad:** para ser útiles, los indicadores deben estar disponibles en el tiempo y lugar en que se requiere tomar decisiones;

⁴ SHCP, *Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación de 30 de marzo de 2007.

⁵ CONAC, *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales*, Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2009.

- f) **Factibilidad:** deben, preferentemente, de poder construirse a partir de las condiciones cotidianas de operación de un sistema, para ello es necesario que los procesos de trabajo generen los insumos informativos necesarios;
- g) **Claridad:** es conveniente que los indicadores tengan una expresión sencilla con el propósito de que sean fácilmente comprensibles por los usuarios no especializados;
- h) **Sintético:** un indicador no explica a un sistema en su totalidad, pero da una buena idea de su estado;
- i) **Comparabilidad nacional e internacional:** deben permitir realizar análisis longitudinales en el tiempo y transversales en comparación a sistemas de naturaleza semejante;
- j) **Economía:** la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;
- k) **Monitoreable:** el indicador debe poder sujetarse a una comprobación independiente;
- l) **Adecuado:** el indicador deberá aportar una base suficiente para evaluar el desempeño, y
- m) **Aporte marginal:** en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

1.4 Recomendaciones de organismos internacionales respecto al uso de indicadores

De acuerdo con la OCDE y el Banco Mundial⁶ el sistema de información de resultados debe ser pragmático; comenzar con los datos básicos que están disponibles, incluyendo los datos indirectos; usar los indicadores cualitativos significativos para complementar los indicadores cuantitativos, o para compensar su ausencia si los indicadores cuantitativos no están disponibles; e incluir el apoyo a medidas eficientes en términos de costo para mejorar la disponibilidad de datos y los sistemas de monitoreo del país o de proyectos.

⁶ OCDE y Banco Mundial, Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión Para Resultados De Desarrollo, 2005.

La meta final debe ser un sistema de gestión sólido basado en resultados que incluya indicadores específicos y cuantificables conectados a un cronograma con datos básicos y evaluaciones periódicas del desempeño de proyectos y programas contra las metas definidas. El marco de indicadores para una gestión para resultados debe, en lo posible:

- Ser sencillo;
- Depender de los sistemas de información del país, apoyando al máximo el fortalecimiento de la capacidad;
- Estar orientado a la rendición de cuentas; y
- Estar armonizado para reducir al mínimo los costos de transacción de sistemas y facilitar el análisis comparativo.
- Los indicadores y las estrategias del monitoreo y evaluación del gasto público se deben vincular de manera lógica a los efectos e impactos deseados, y demostrar claramente si los resultados buscados se están logrando.
- El mismo conjunto de indicadores usado sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de programa o proyecto sirve para aportar pruebas del desempeño de los resultados.
- Las actividades del monitoreo y evaluación del gasto público continuas permiten analizar el grado en que los resultados planeados realmente se logran, lo que facilita ir ajustando la instrumentación de los programas según sea necesario.

Por su parte, la CEPAL señala que “Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados esperados, la matriz de marco lógico (que se incluye en los sistemas de información de resultados) debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito se ha logrado. Los indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto, y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes. Los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión del proyecto y permiten que los gerentes de proyecto

decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Propósito del proyecto”⁷.

La misma fuente enfatiza que, los indicadores deben hacer específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo.

- Especificar en términos de cantidad: cuánto queremos producir o lograr.
- Especificar en términos de calidad: para establecer un estándar sobre el cual comparar.
- Especificar en términos de tiempo: para establecer cuándo se logrará el objetivo.

La CEPAL además resalta, en el documento citado, que se deben verificar los siguientes aspectos:

- Los indicadores de Propósito no sean un resumen de los componentes, sino una medida del resultado de tener los componentes en operación;
- Los indicadores de Propósito midan lo que es importante;
- Todos los indicadores estén especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo;
- Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles;
- El presupuesto sea suficiente para llevar a cabo las Actividades identificadas.

Por último, la CEPAL enfatiza que, aunque puede haber varios indicadores para cada componente, como también para el propósito y fin que persigue el proyecto; no es necesario incluir muchos indicadores si con uno solo se puede definir adecuada y operacionalmente el objetivo.

De acuerdo con la CEPAL, como regla general, se debe usar el mínimo de indicadores requeridos para especificar adecuadamente un objetivo.

⁷ Ortegón, Edgar, et al. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, CEPAL, 2015, p.25.

2. Marco normativo que rige la elaboración de indicadores en México

Desde 2006, con la promulgación de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH)⁸, en México se inició la instrumentación de un nuevo esquema de gestión presupuestal, orientado a resultados; lo que implicó una serie de modificaciones al marco normativo, generándose desde reformas constitucionales hasta reformas a nivel de reglamentos, pasando por diversas leyes federales, así como decretos y acuerdos institucionales.

Las principales modificaciones legales se realizaron a nivel constitucional, las cuales reformaron los artículos: 6º, 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

Destacan, en particular, las efectuadas al Artículo 134 constitucional, en lo relativo a que, los gobiernos, tanto federal como estatales, deben administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con un enfoque de resultados, es decir, se evaluarán los obtenidos con el ejercicio de dichos recursos, propiciando que estos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Al respecto, conviene mencionar que en los Artículos 16, 24, 27, 28, 61, 85, 107, 110 y 111, de la LFPRH, se establece la obligatoriedad de elaborar indicadores de desempeño para monitorear los avances y evaluar los resultados por parte de los ejecutores de gasto.

En particular debe comentarse que, en el Artículo Sexto Transitorio de la LFPRH se estableció que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el Artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008”.

En dicha LFPRH se define al Sistema de Evaluación del Desempeño (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

⁸ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.

De forma complementaria, en el Artículo 27 de la misma LFPRH se establece que: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos 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. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

Asimismo, se expidieron nuevas leyes como la LGCG, y nuevos lineamientos, a fin de crear el marco normativo bajo el cual funcionaría la nueva gestión pública en lo relativo a las funciones fiscales, particularmente las presupuestarias.

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva LGCG, cuyo objetivo es establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos.

En este recuento, también importa destacar el Artículo 54 de la LGCG, pues en él se señala que “La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente; así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos. Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y

objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo...”

En este contexto, a partir del ejercicio fiscal 2008, la Administración Pública Federal inició la adecuación del proceso presupuestario para fortalecer su vinculación con los objetivos de la planeación para el desarrollo, así como para establecer los instrumentos que permitan evaluar el logro de los resultados esperados.

Para ello, se adoptaron mejoras en la estructura programática, consistentes en una redefinición y clasificación de los programas, proyectos y actividades presupuestarias, que permitan identificar las asignaciones y destino final del gasto público federal.

Con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de esta normatividad, se establecieron, y emitieron, previamente los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*⁹, y posteriormente las *Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*¹⁰.

En resumen, el marco normativo vigente en materia presupuestaria y de rendición de cuentas, establece que todas las unidades ejecutoras de gasto federal (UEG), están obligadas a reportar indicadores de gestión y de resultados de sus programas presupuestarios, dichos indicadores deben ser claros y sobre todo deben permitir medir los cambios en los programas, a fin de calcular sus logros, en aras de generar información relevante a ser considerada en la programación, presupuestación y ejercicio del gasto.

2.1 El Marco del sistema de Indicadores: el Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

El PbR se define como el conjunto de actividades y herramientas que permite que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen constantemente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograr los objetivos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

⁹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2007.

¹⁰ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008.

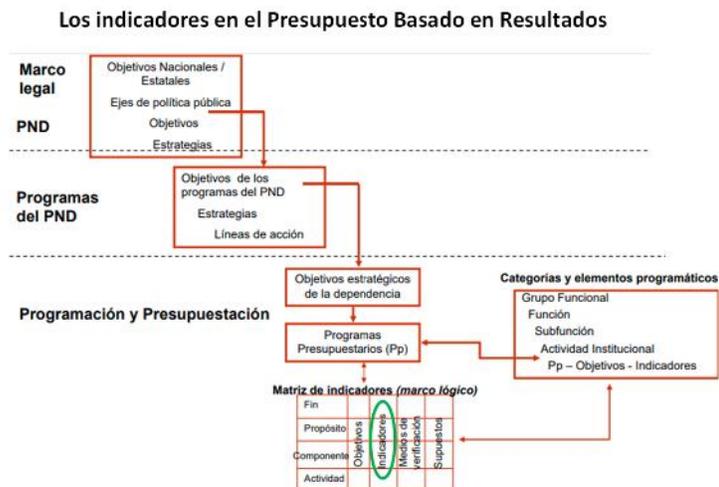
De acuerdo con la OCDE, el PbR es una manifestación más de la NGP, y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto; así como ofrecer la información que demanda la sociedad.

Aunque en México, formalmente, se instrumentó el PbR a partir del ejercicio fiscal de 2008, su principal instrumento, el SED se comenzó a desarrollar desde 2007 y consta de dos componentes:

- El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Este involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.
- El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios.

Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Además de generar la información sobre desempeño, el SED busca vincular los procesos de planeación y presupuestación con la información de los resultados del gasto público. El objetivo es asegurar que la información generada por el SED se utilice en la toma de decisiones de los procesos señalados.



Fuente: Tomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). SHCP, 2009.

3. La construcción de indicadores en la Administración Pública Federal

En el marco del PbR y el SED, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 (PEF) y con base en la estructura programática, las dependencias y entidades, en los programas presupuestarios a su cargo, incorporan una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con base en la Metodología de Marco Lógico¹¹.

Dicha matriz es un instrumento de planeación estratégica que permite la construcción de indicadores a diferentes niveles de objetivos, lo cual, en teoría habría de facilitar el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado en estos.

Mediante las MIR's se alinean los objetivos y los indicadores de los programas presupuestarios con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con los de los programas derivados de este.

El SED es obligatorio para los ejecutores de gasto y debe incorporar indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, haciendo énfasis en 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.

En cumplimiento con los Artículos 7 y Cuarto transitorio de la LGCG, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de la Federación y las entidades federativas deben adoptar e implementar, con carácter obligatorio, el *Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales*¹².

Dichos Lineamientos establecen que, la construcción de los indicadores de desempeño para medir los resultados de los recursos federales deberá

¹¹ La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Ortegón, Edgar, et al. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, CEPAL, 2015, p.13.

¹² Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2009.

realizarse con base en la Metodología de Marco Lógico, utilizando la MIR de los programas presupuestarios, de conformidad con los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, y deberá ser congruente con las *Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008 .

Asimismo, la normatividad en la materia señala que, para efectos de presentación de los reportes de transparencia y rendición de cuentas, la SHCP, en coordinación con los entes públicos que corresponda, llevará a cabo una selección de aquellos indicadores de desempeño que por la relevancia del objetivo cuyo cumplimiento miden, tienen mayor representatividad en el conjunto de los resultados esperados con la ejecución de los recursos públicos federales.

De igual modo se establece que los entes públicos que ejerzan recursos públicos federales deberán revisar anualmente los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, para su mejora y actualización, tomando en cuenta la información derivada del monitoreo y evaluación de su desempeño, de conformidad con el Decreto de PEF para el ejercicio fiscal que corresponda.

Por último, también se establece en la normatividad que, la actualización y mejora continua de los indicadores de desempeño, en su caso, deberá reflejarse en las reglas de operación, lineamientos u otras disposiciones que regulen la ejecución de los programas presupuestarios. Estos indicadores serán la base del monitoreo y la evaluación del desempeño.

En este contexto, los indicadores de desempeño para medir el avance físico deberán:

- I. Estar asociados al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.
- II. Contar con metas.
- III. Contar con una ficha técnica, que incluya al menos los siguientes elementos:
 - a. Nombre del indicador;
 - b. Programa, proyecto, actividad o fondo al que corresponde;
 - c. Objetivo para el cual se mide su cumplimiento;

- d. Definición del indicador;
 - e. Tipo de indicador (estratégico o de gestión);
 - f. Método de cálculo;
 - g. Unidad de medida;
 - h. Frecuencia de medición;
 - i. Características de las variables, en caso de ser indicadores compuestos;
 - j. Línea base; y
 - k. Metas: anual, para el año que corresponda, y para al menos tres años posteriores; y trimestral, desglosada para el año que corresponda; en caso de indicadores compuestos, deberán incorporarse estas metas para las variables que lo componen.
- IV. Los indicadores de desempeño deberán permitir la medición de los objetivos en las dimensiones siguientes:
- a. Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;
 - b. Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
 - c. Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; y
 - d. Calidad, que 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.

Por su parte, el avance financiero se refiere al valor absoluto y relativo que registre el gasto, conforme a los momentos contables establecidos, con relación a su meta anual y por periodo, correspondiente a los programas, proyectos, actividades o fondos de que se trate, conforme a las clasificaciones económica, funcional-programática y administrativa.

Para cada momento contable (comprometido, devengado, ejercido y pagado) se deberán construir, en un marco de gradualidad, los siguientes indicadores con relación al presupuesto aprobado y modificado:

- I. Porcentaje de avance al periodo respecto al presupuesto anual;

- II. Porcentaje de avance al periodo respecto al monto calendarizado al periodo; y
- III. Variación porcentual, nominal y real, con relación al monto registrado en el mismo periodo del año anterior.

3.1 Ejemplos de indicadores reportados por las Unidades Ejecutoras de Gasto (UEG)

Como muestra del tipo de información que en la actualidad se reporta sobre el SED, debe destacarse el informe que al respecto rinde la SHCP en la Cuenta Pública 2021, entre cuyos datos destaca que "... considerando el universo de indicadores de desempeño de las MIR, de los Pp con recursos fiscales aprobados a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, el 97.7% de los indicadores registraron avances en el cumplimiento de las metas, lo que representa un total de 3,790 indicadores de desempeño (de un universo de 3,879). La misma proporción se observa para aquellos Pp con recursos fiscales ejercidos, debido a que el 97.7% de los indicadores registraron avances". Lo cual se resume a continuación:

Indicadores de Desempeño en MIR, Cuenta Pública 2021

Ramos Administrativos y Generales, Entidades de Control Presupuestario Directo	Aprobado			Ejercido		
	Número de indicadores del desempeño en las MIR	Número de indicadores del desempeño con MIR con registro de avances	Porcentaje de indicadores de desempeño con MIR con registro de avances	Número de indicadores del desempeño en las MIR	Número de indicadores del desempeño con MIR con registro de avances	Porcentaje de indicadores de desempeño con MIR con registro de avances
Total	3,879	3,790	97.70%	4,028	3,937	97.7%
Ramos Administrativos	3,555	3,510	98.70%	3,713	3,666	98.7%
Ramos Generales	111	67	60.40%	102	58	56.9%
Entidades de Control Presupuestario Directo	213	213	100.00%	213	213	100.0%

FUENTE: Módulo Cuenta Pública del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Al respecto debe observarse la gran cantidad de indicadores reportados, 3 mil 879, los cuales solo corresponden, como se señaló a los Ramos Administrativos y Generales, así como a las Entidades de Control Presupuestario Directo, sin considerar los de las Empresas Productivas del Estado y de los Órganos Autónomos; situación que de entrada denota una falta de selección conforme a la relevancia de los indicadores, pues como señala la CEPAL, aunque existan muchos indicadores, no se deben incluir todos, sino que incluso un solo indicador bien diseñado por propósito y por

componente del programa puede ser suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa en cuestión.

De hecho, eso es lo ideal, pues de lo contrario la información proporcionada es poco manejable, y en la práctica, como sucede en la Administración Pública Federal, no será considerada para el proceso de programación y presupuestación de los recursos, que es el propósito fundamental del SED.

Por ende, con base en la revisión de los indicadores reportados a nivel de cada programa, se observa el reporte de demasiados indicadores, los cuales, en la mayoría de los casos no son claros, relevantes ni monitoreables.

Como ejemplo se presenta en la página siguiente un fragmento de la MIR de uno de los programas más representativos de la política social actual del país, el Pp S176 “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”.

Con el propósito de mostrar la imposibilidad de monitorear, a partir de los indicadores reportados, el avance de los resultados del Pp S176, se presentan los indicadores reportados en las Cuentas Públicas de 2020 y 2021, y lo que observamos es una falta de continuidad en el reporte de los indicadores, o quizá son los mismos, pero con denominación distinta.

Ejemplo de ello es el indicador denominado “Porcentaje de personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más que se encuentran en condición de pobreza respecto al total de personas adultas mayores en el país”, del cual en la Cuenta Pública 2020 no se reporta avance, en virtud de que su periodicidad es bienal, no obstante, en la Cuenta Pública 2021 no sólo no se reporta avance, sino que ni se incluye dentro de los indicadores del programa.

Otros aspectos a destacar son sin duda, la falta de claridad de los indicadores reportados, lo que dificulta vincularlos con el logro del objetivo del programa, el cual, hay que resaltar no se incluye en la ficha de la MIR del programa, por lo tanto, es imposible corroborar si lo reportado contribuye o no a la consecución del objetivo último de este programa.

Indicadores del Programa Presupuestario S176 "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", Cuenta Pública 2021

Nivel de Objetivo	Denominación de los Indicadores	Método de cálculo	Unidad de Medida	Tipo de medición frecuencia	METAS-AVANACE		
Fin	Tasa de variación de las Personas Adultas Mayores de 65 años o más de edad (PAM) en situación de pobreza extrema	[(PAM en situación de pobreza extrema en el año t/PAM en situación de pobreza extrema en el año t-2)-1]*100]	Tasa de variación	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:	8.6	
					Meta anual ajustada:	-12.56	
						Realizado al Periodo:	-12.19
						Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	99.59
	Tasa de variación del promedio de carencias sociales presentadas por las Personas Adultas Mayores de 65 años o más de edad (PAM)	[(Promedio de carencias sociales presentadas por las PAM en el año t/Promedio de carencias sociales presentadas por las PAM en el año t-2)-1]*100	Tasa de variación	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:		
					Meta anual ajustada:	-8.55	
					Realizado al Periodo:	-9.21	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	100.72	
Propósito	Tasa de variación porcentual de las Personas Adultas Mayores de 65 años o más de edad en situación de carencia por acceso a la seguridad social	((Número de PAM en situación de carencia por acceso a la seguridad social en el periodo t/Número de PAM en situación de carencia por acceso a la seguridad social en el periodo t-2)-1)*100	Tasa de variación	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:		
					Meta anual ajustada:	-18.99	
						Realizado al Periodo:	-19.73
						Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	100.91
	Porcentaje de Personas Adultas Mayores atendidas por el Programa respecto de la población objetivo	(Personas adultas mayores atendidas por el Programa en el periodo t/Población objetivo)*100	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual	Meta anual aprobada:		
					Meta anual ajustada:	92.04	
					Realizado al Periodo:	93.96	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	102.09	
	Porcentaje del ingreso promedio de las personas derechohabientes de 65 años o más de edad respecto del valor promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos	(Valor del ingreso promedio mensual a precios constantes de las personas derechohabientes de 65 años o más de edad en el año t/Valor del promedio, a precios constantes, de la línea de	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:	334.31	
					Meta anual ajustada:	333.15	
					Realizado al Periodo:	312.15	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	93.7	
Componente	Razón por sexo de personas adultas mayores derechohabientes con apoyos emitidos	(Número de mujeres adultas mayores derechohabientes con apoyos emitidos/Número de hombres adultos mayores derechohabientes con apoyos emitidos)	razón	Gestión - Eficacia - Trimestral	Meta anual aprobada:		
					Meta anual ajustada:	1.25	
						Realizado al Periodo:	1.25
						Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	99.77
	Porcentaje de Personas Adultas Mayores derechohabientes con apoyos recibidos respecto de las Personas Adultas Mayores derechohabientes con apoyos emitidos	(Número de Personas Adultas Mayores derechohabientes con apoyos recibidos / Número de Personas Adultas Mayores derechohabientes con apoyos emitidos)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Trimestral	Meta anual aprobada:	97.43	
					Meta anual ajustada:	98	
					Realizado al Periodo:	98.77	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	100.78	
	Porcentaje de pagos de marcha emitidos a las personas adultas auxiliares de las Personas Adultas Mayores, con respecto a las bajas de personas derechohabientes por fallecimiento identificadas	(Número de pagos de marcha emitidos en el año a las personas adultas auxiliares de las personas adultas mayores/Número de bajas de personas derechohabientes por fallecimiento identificadas)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual	Meta anual aprobada:	28.68	
					Meta anual ajustada:	7	
					Realizado al Periodo:	3.11	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	44.42	
Actividad	Porcentaje de apoyos económicos directos emitidos a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económicos directos emitidos a Personas Adultas Mayores derechohabientes	(Total de apoyos económicos directos emitidos a través de transferencias electrónicas a las Personas Adultas Mayores derechohabientes / Total de apoyos económicos directos emitidos) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	60	
					Meta anual ajustada:	60.2	
						Realizado al Periodo:	59.32
						Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	98.55
	Promedio de días en los que se realizan las actividades necesarias para la dispersión de apoyos a derechohabientes mediante transferencias electrónicas	(Sumatoria de días en que se realizan cada una de las actividades necesarias para la dispersión de apoyos a través de transferencias electrónicas/ Número total de actividades realizadas para la dispersión de apoyos a través de transferencias electrónicas)	Promedio	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	2.86	
					Meta anual ajustada:	2	
					Realizado al Periodo:	2	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	100	
	Porcentaje de personas adultas mayores incorporadas al Programa	(Total de Personas Adultas Mayores incorporadas al Programa / Total de Personas Adultas Mayores programadas para incorporar)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	100	
					Meta anual ajustada:	100	
					Realizado al Periodo:	111.22	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	111.22	
	Porcentaje de mesas de atención instaladas respecto a las programadas a instalar para llevar a cabo el pago de recursos por transferencia no electrónicas	(Mesas instaladas/ Mesas programadas)*100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	98	
					Meta anual ajustada:	98	
					Realizado al Periodo:	86.71	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	88.48	
	Porcentaje de apoyos económicos directos emitidos a través de transferencias no electrónicas del total de apoyos económicos directos emitidos a Personas Adultas Mayores derechohabientes	(Total de apoyos económicos directos emitidos a través de transferencias no electrónicas a las Personas Adultas Mayores derechohabientes / Total de apoyos económicos directos emitidos) * 100	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	40	
					Meta anual ajustada:	39.8	
					Realizado al Periodo:	40.68	
					Avance realizado al periodo con respecto a la meta anual ajustada %:	97.8	

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Indicadores del Programa S176 "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" reportados en la Cuenta Pública 2020

Nivel de Objetivo	Denominación de los Indicadores	Unidad de Medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Metas-Avances	
Fin	Porcentaje de personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más que se encuentran en condición de pobreza respecto al total de personas adultas mayores en el país.	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:	38.2
				Meta anual ajustada:	38.2
				Realizado al Período:	0
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	0
Propósito	Porcentaje del ingreso promedio de las personas beneficiarias no indígenas adultas mayores de 68 años o más respecto del valor promedio de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:	324.23
				Meta anual ajustada:	315.83
				Realizado al Período:	0
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	0
Propósito	Porcentaje del ingreso promedio de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 65 años o más respecto del valor promedio de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Bienal	Meta anual aprobada:	308.2
				Meta anual ajustada:	293.79
				Realizado al Período:	0
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	0
Componentes	Porcentaje de pago de marcha otorgados a los representantes o auxiliares de las personas adultas mayores respecto de las bajas por fallecimiento no identificadas de las personas adultas mayores	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual	Meta anual aprobada:	72.8
				Meta anual ajustada:	28.7
				Realizado al Período:	7
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	24.41
Componentes	Porcentaje de personas beneficiarias con apoyos recibidos respecto de las personas registradas en el Padrón Activo de Beneficiarios.	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	95.05
				Meta anual ajustada:	98
				Realizado al Período:	97.83
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	99.8
Componentes	Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años que reciben apoyo económico del Programa respecto de las personas con apoyo económico del Programa Pensión para Adultos Mayores 2018	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual	Meta anual aprobada:	66
				Meta anual ajustada:	52.58
				Realizado al Período:	16.1
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	169.37
Componentes	Porcentaje de personas adultas mayores que forman parte del Padrón Activo de Beneficiarios del Programa respecto de la población objetivo	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual	Meta anual aprobada:	100
				Meta anual ajustada:	93
				Realizado al Período:	97.25
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	102.44
Actividad	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas adultas mayores beneficiarias	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	60.4
				Meta anual ajustada:	58.57
				Realizado al Período:	59.22
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	101.1
Actividad	Porcentaje de mesas de atención instaladas respecto a la programadas a instalar para llevar a cabo el pago de recursos por transferencia no electrónicas	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	98
				Meta anual ajustada:	98
				Realizado al Período:	76.74
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	78.3
Actividad	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas adultas mayores beneficiarias	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	39.6
				Meta anual ajustada:	41.43
				Realizado al Período:	41.73
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	100.74
Actividad	Porcentaje de personas adultas mayores incorporadas al Programa	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Bimestral	Meta anual aprobada:	100
				Meta anual ajustada:	100
				Realizado al Período:	101.78
				Avance realizado al período con respecto a la meta anual ajustada % :	101.78

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Ejemplo de esto es el indicador "Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas adultas mayores beneficiarias", el cual reporta un avance de 98.5% en 2021, mientras que en 2020 su avance fue de 101.1%, al respecto conviene preguntarse ¿Es malo que el avance en 2021 sea inferior al de 2020? Pero sobre todo ¿Cómo contribuye al objetivo del programa la forma como se realiza el

pago a los adultos mayores? ¿Es relevante este indicador para el logro del objetivo del programa? O ¿cómo se relaciona con él?

Con base en información del CONEVAL “El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores tiene como objetivo mejorar la situación de protección social de la población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más, a través de un apoyo económico de \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales pagaderos de manera bimestral. El Programa también entrega un apoyo económico por concepto de pago de marcha por única ocasión equivalente a \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) que se entrega a un representante del Adulto Mayor, una vez que este fallece (Reglas de Operación 2019). En las Reglas de Operación 2020, tanto el monto de la Pensión como el pago de marcha ascendió a \$1,310.00 (Mil trescientos diez pesos 00/100 M.N.) mensuales pagaderos de manera bimestral”¹³.

En este contexto, resulta evidente que con base en este tipo de indicadores se carece de los elementos técnicos necesarios (que establecen organismos como CEPAL, OCDE, entre otros), para poder evaluar los resultados del impacto de estos programas presupuestarios; evidentemente las UEG, en apego a la normatividad en la materia, cumplen con la elaboración de los indicadores, no obstante, la calidad de estos imposibilita su utilización en los procesos de programación y presupuestación; y en la evaluación del gasto federal.

3.2 El seguimiento y evaluación del gasto público con base en los indicadores de resultados que actualmente reportan las UEG

En la actualidad, a 14 años de haberse instrumentado en México el SED, el seguimiento y evaluación del Gasto Público Federal, a partir de los indicadores que generan y reportan las UEG, continúa siendo un proceso complicado y no siempre exitoso, además de que no permite medir la calidad del gasto, como debiera permitir bajo la óptica del PbR, y en

¹³ CONEVAL. Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601321/S176_PBAM.pdf

consecuencia la información que genera no es utilizada para la programación y presupuestación de los recursos federales.

Debe considerarse que, la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad del gasto es un proceso largo, que requiere de certeza jurídica, así como de continuidad institucional y respaldo político desde los más altos niveles para su institucionalización y plena instrumentación, pero también de capacidad técnica y destreza de los funcionarios encargados de diseñar, calcular y presentar los indicadores, esto es en el ámbito operativo.

En el caso de la Federación, como ya se ha señalado a lo largo del presente estudio, se han venido sentando las bases legales y jurídicas para la rendición de cuentas y evaluación del gasto desde 2006; sin embargo, aún quedan áreas de oportunidad para que a través del SED se puedan efectivamente evaluar los resultados e impactos del gasto público, entre las que destacan:

- Definir claramente los objetivos, indicadores y metas de los programas y sus vínculos con los resultados y objetivos de las políticas.
- Estandarizar e institucionalizar los procedimientos para asegurar una amplia aceptación y validación de las metas.
- La generación de información y estadísticas oportunas que alimenten la información del desempeño, esto es, los indicadores referentes a productos se basan sobre todo en registros administrativos (datos recolectados diariamente por los propios ejecutores de los programas). Por su parte, los indicadores de resultados se basan en mayor medida en datos estadísticos (observaciones periódicas obtenidas mediante encuestas o estimaciones), que no se recopilan con suficiente frecuencia como para que sirvan de base para las decisiones anuales sobre el presupuesto¹⁴.

¹⁴ Banco Mundial y SHCP. Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México p. 42.

https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico.pdf

- La información sobre el desempeño requiere análisis, debe ser procesada y organizada de una manera estructurada, accesible y oportuna.

En este contexto, con la información que brindan las UEG a través de sus MIR's, como ya se mostró en el apartado anterior, no es posible dar un seguimiento cabal y oportuno al gasto público federal, y menos aún evaluar los resultados de la aplicación del gasto público.

Al respecto, debe resaltarse que los indicadores que actualmente se reportan no reúnen las características básicas para cumplir los objetivos del SED como instrumento central del PbR, los cuales como ya se señaló deben, mínimamente, ser: claros, relevantes, económicos y monitoreables.

Conforme están reportados los indicadores en las MIR's, no resultan en todos los casos claros, pues no es fácil identificar de dónde y cómo se obtienen las cifras para calcularlos; se reportan tantos indicadores que se dificulta identificar cuáles son relevantes; en la mayoría de los casos cuando se trata de determinar el impacto o incidencia del gasto en la población objetivo, esto no se puede porque implica el levantamiento de encuestas y/o trabajo de campo costoso; y evidentemente es tal la dispersión de la información que brindan que se dificulta monitorear el comportamiento del indicador en el tiempo.

3.3 Observaciones de CONEVAL y de la Auditoría Superior de la Federación en materia de indicadores y rendición de cuentas

De acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable y el CONEVAL¹⁵ se observan las siguientes áreas de oportunidad en la instrumentación de la matriz de indicadores:

1. Definir mejor los indicadores de resultados, principalmente a nivel de propósito, que permitan medir el desempeño del programa y el cambio que, efectivamente, se ha logrado en la población objetivo.
2. Mejorar el planteamiento de los bienes y servicios que otorga el Gobierno a través de sus Programas Federales (componentes).

¹⁵ Consejo Nacional de Armonización Contable. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2009.

3. Asegurar la construcción de matrices de indicadores por Programa Federal, cuando en la ejecución del programa intervienen más de una Dependencia.
4. Fomentar la vinculación de la Matriz de Indicadores con las Reglas de Operación de los Programas.
5. Avanzar hacia la definición de instrumentos que permitan vincular no sólo los objetivos, desde el Programa hasta el Plan Nacional de Desarrollo, sino también de los indicadores.
6. Difundir la lógica interna del Programa, es decir que se conozca el vínculo desde las actividades, hasta los objetivos y resultados más amplios, principalmente entre los operadores del Programa, pero sin dejar de lado a la ciudadanía en general.
7. Promover un mayor compromiso por parte de los funcionarios de alto nivel en la construcción y validación de la matriz de indicadores.
8. Impulsar la implementación gradual y constante en todas sus etapas, reforzando los vínculos con el SED y el PbR.
9. Asegurar la clara definición y entrega de incentivos que apoyen la institucionalización del PbR.
10. Fortalecer la coordinación entre Coneval, SHCP y SFP, especificando con mayor detalle la utilidad, alcances y limitaciones de la matriz de indicadores en el PbR.

Por su parte, la ASF¹⁶, con base en diversas auditorías realizadas con el objetivo de revisar la información presentada, los atributos y los avances de las metas de los indicadores de desempeño de los Pp's de la Administración Pública Federal y su relación con las asignaciones presupuestarias, en el marco del PbR y el SED, señala las siguientes observaciones:

- La alineación de los Pp's con los Programas Sectoriales y con las Metas Nacionales no corresponde en algunos casos a las relaciones válidas señaladas por la SHCP.
- Se detectaron Pp's en los que no fue posible comprobar la elaboración de la MIR.

¹⁶ Auditoría Superior de la Federación Secretaría de Hacienda y Crédito Público Contribución del Gasto Público a la Actividad Productiva y el Empleo Estudio: 16-0-06100-0E-1781 Estudio Núm.: 1781-GB, pp. 22-24. México 2017.

- Un número importante de los indicadores pueden no tener los elementos necesarios para un diseño y/o programación adecuada y/o consistente, y no cumplen con sus metas.
- Las adecuaciones presupuestarias mostraron insuficiencias en reportar sus efectos en las metas y la información sobre los resultados esperados y alcanzados.
- No existe una obligatoriedad para realizar evaluaciones de impacto de todos los Pp's.
- Mejorar la normativa y los mecanismos que contribuyan e incentiven el logro de los resultados esperados de los programas presupuestarios, medidos por sus indicadores de desempeño y se consideren en el proceso de programación y presupuesto.

En tanto, CONEVAL¹⁷ señala que, en la revisión de los indicadores de resultados de Pp's sociales, en 2012 se encontraron las siguientes áreas de oportunidad:

- Sólo 51 por ciento de los programas cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de Fin.
- El 52 por ciento de los programas cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de propósito.
- Únicamente 49 por ciento de programas cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de componente.
- Y solamente 44 por ciento de los programas cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de actividades.

Lo cual significa que solamente, alrededor de la mitad de los programas sociales que reportaban indicadores de resultados en 2012 contaban con medios de verificación de sus indicadores reportados en los cuatro niveles de objetivos que evalúan los indicadores.

¹⁷ CONEVAL, Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados. Hacia la integración de un sistema de indicadores de los programas y acciones sociales, México 2014, p. 41.

En este sentido, se corrobora lo señalado por diversos autores en el sentido de que aún quedan varios desafíos por atender en la medición de la calidad del gasto, entre los que destacan "... armonizar las categorías de programas en el presupuesto e introducir clasificaciones basadas en productos y resultados, establecer mecanismos de consulta y validación de las metas e indicadores incorporando a los niveles de decisión del gobierno, formular y adoptar una más amplia estrategia de información y establecer un plan estructurado y a mediano plazo para desarrollar capacidades de gestión orientada a resultados, monitoreo y evaluación en los funcionarios públicos de todos los niveles"¹⁸.

¹⁸ Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México p. 43
[file:///C:/Users/amila/Downloads/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/amila/Downloads/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico%20(1).pdf)

4. Reflexiones Finales

Con base en la revisión histórica, tanto normativa como operativa, de la utilización de indicadores de resultados en el sistema presupuestario mexicano, como una herramienta fundamental del PbR, se puede afirmar que el proceso de instrumentación del SED hasta la fecha no ha podido ser concluido a satisfacción, en virtud de que aún no se alcanza el objetivo medular de este, que es el de generar información confiable, a través de los indicadores de resultados, que permita a los tomadores de decisiones mejorar el proceso de programación y presupuestación, además de brindar elementos para la rendición de cuentas y valoración de la calidad del gasto público.

Se señala lo anterior derivado de la cantidad de información dispersa, poco clara e incluso, en ocasiones, contradictoria que se genera a partir de las MIR's, que, conforme a la normatividad vigente, las UEG's generan de manera periódica (anual y trimestralmente), y que lamentablemente no siempre se utilizan para los procesos de programación y presupuestación del gasto, ni para evaluar los resultados del gasto. Al menos no se genera un informe oficial con la información que pudiera derivarse de ellas.

En opinión de la OCDE, en México las reformas presupuestarias se han concentrado en la cantidad, sacrificando la calidad, enfatizando que la deficiente calidad de las evaluaciones y de los indicadores de desempeño ha sido uno de los factores que explica el hecho de que los usuarios clave no empleen dicha información¹⁹.

Lo anterior deriva, principalmente, del hecho de que no existe un estándar de calidad en el diseño de los indicadores, que, entre muchos otros aspectos, privilegie en su diseño y elaboración el concentrarse en indicadores relevantes e importantes, que brinden información útil.

En consecuencia, en México pese al abundante marco normativo que regula la elaboración y utilización de indicadores de resultados, se requiere perfeccionar la definición y la claridad para la elaboración y el uso de los mismos; pues si bien, en la actualidad existe toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de

¹⁹ OCDE. Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, 2009, p.132.
<https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas, faltan señales transparentes acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador.

Lo anterior, evidencia la necesidad de una institución autónoma, que sea la encargada de elaborar los indicadores, en colaboración con las UEG's, pues en la actualidad genera discrecionalidad en los indicadores el que sean las propias UEG's las que se autoevalúen.

Dicha necesidad de reducir la discrecionalidad en el diseño y elaboración de los indicadores, es patente, desde el momento que los resultados de estos no son verificables por terceros, esto es fuera de las propias UEG's que los generan, sus resultados no pueden ser evaluados ni por los tomadores de decisiones en materia presupuestal (para la programación y presupuestación), ni por el Poder Legislativo, al que compete dar seguimiento al gasto, ni mucho menos por la sociedad a fin de evaluar la calidad del gasto.

De continuar el diseño y elaboración de los indicadores de gestión a cargo de las UEG's, se continuará dando pauta a que estas unidades tengan incentivos a *maquillar*²⁰ las cifras de los resultados alcanzados, lo que dificulta el seguimiento objetivo del ejercicio del gasto, e impide el objetivo central del SED, que es generar información que permita mejorar la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos, así como una rendición de cuentas transparente.

Para cumplir adecuadamente con dichas funciones, los indicadores de resultados deben elaborarse y difundirse de acuerdo con las mejores prácticas internacionalmente reconocidas, mismas que buscan garantizar el cumplimiento de principios básicos, como son los de imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y oportunidad.

²⁰ Planificar y presupuestar en América Latina Ricardo Martner Editor, CEPAL 2008, p. 145

Fuentes de Información

- Auditoría Superior de la Federación Secretaría de Hacienda y Crédito Público Contribución del Gasto Público a la Actividad Productiva y el Empleo Estudio: 16-0-06100-OE-1781 Estudio Núm.: 1781-GB, pp. 22-24. México 2017.
- Banco Mundial y SHCP. Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México, 2010.
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico.pdf
- CEPAL. Planificar y presupuestar en América Latina. Ricardo Martner Editor, Santiago de Chile, 2008.
- CONAC, Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, DOF de 9 de diciembre de 2009.
- CONEVAL. Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados. Hacia la integración de un sistema de indicadores de los programas y acciones sociales, México 2014.
- CONEVAL. Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores,
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601321/S176_PBA_M.pdf
- OCDE. Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, 2009.
<https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>
- OCDE y Banco Mundial. Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión Para Resultados de Desarrollo, 2005.
- Ortigón, Edgar, et al. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, CEPAL, 2015.
- SHCP. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, DOF 31 de marzo de 2008.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008#gsc.tab=0
- SHCP. Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales. DOF de 9 de diciembre de 2009.

- SHCP. Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. DOF de 31 de marzo de 2008.
- SHCP. Cuenta Pública 2021.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>
- SHCP. Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF 31 de diciembre de 2008.
- SHCP. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF de 30 de marzo de 2006.
- SHCP. Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 30 de marzo de 2007.
- SHCP. Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, México, 2009.



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



@CEFP_diputados