



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO

FACULTAD DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Tesis

Información del desempeño y decisiones presupuestarias en la administración pública del estado de Guerrero, 2017-2021.

Que para obtener el grado de

Maestro en Gobierno y Gestión Pública

Presenta

L.C. Genaro Alberto Castañón Organista

Director

Drte. Mayra Adriana Bravo Organis

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero; Junio, 2022

DEDICATORIAS

Para Jesús, a quien ofrezco mi vida, obras y trabajos, a través de María, mi amada madre,
gentil maestra que me muestra el camino e ilumina mi entendimiento.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Genaro Castañon y Verónica Organista, maestros ejemplares de vida, gracias por su amor incondicional; a mi abuela Guadalupe Zafra, por sus eternas oraciones y bendiciones; a mi directora de tesis, profesora y amiga, Mayra Bravo, gracias por acompañarme de principio a fin en este proyecto, contribuyendo con su tiempo y experiencia; a la directora de la FGyGP, Olivia Leyva, por su apoyo institucional e inestimables consejos; al equipo de lectores, por los valiosos comentarios para concluir el trabajo de investigación; al Cuerpo Académico y compañeros maestrantes de la FGyGP, por sus invaluable enseñanzas; a mi amigo Alberto Catalán, por propiciar las condiciones institucionales para la realización de mi posgrado; a mis hermanas, sobrinas y amigos, por comprender las ausencias derivadas del tiempo invertido en los estudios.

A todos ellos, infinitas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO 1	12
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO.....	12
1.1. La Gestión para Resultados, marco de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño.....	12
1.1.1 El origen de la Gestión para Resultados.....	12
1.1.2 La Gestión para Resultados en el Sector Público	14
1.1.2.1 Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público	15
1.1.3 La Gestión para Resultados en el Desarrollo.....	16
1.1.3.1 Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo.....	17
1.1.4 El Sistema de Evaluación PRODEV y los pilares del Ciclo de Gestión para Resultados en el Desarrollo	19
1.1.4.1 El presupuesto por resultados como pilar del ciclo de gestión en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)	20
1.1.4.2 El seguimiento y evaluación como pilar del ciclo de gestión en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)	25
1.2 La adopción de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño del gasto público en México	28
1.2.1 El gasto y el presupuesto en México.....	29
1.2.2 Evolución de las técnicas presupuestarias en México	30
1.2.3 Evolución de los sistemas de evaluación del gasto público en México	33
1.2.4 La institucionalización del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).....	36
1.2.4.1 Cronología de reformas jurídicas para la adopción del PbR-SED.....	37
CAPITULO 2	43
LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO.....	43
2.1. La presupuestación por resultados	43
2.1.1 Conceptualización de la presupuestación por resultados	43
2.1.2 Conceptualización del Presupuesto basado en Resultados, como técnica presupuestaria en México.....	46
2.1.2.1 Implementación del Presupuesto basado en Resultados.	47

2.2 La Evaluación del Desempeño.....	50
2.2.1 Conceptualización de la Evaluación del Desempeño.	50
2.2.2 Conceptualización del Sistema de Evaluación del Desempeño, como metodología de evaluación en México.....	52
2.2.2.1 Seguimiento a indicadores.....	53
2.2.2.2 Programa Anual de Evaluación (PAE).....	54
2.3 Vinculación entre el Presupuesto basado en Resultados, la Evaluación del Desempeño y las decisiones presupuestarias.....	55
2.4 El Ciclo Presupuestario en el sector público mexicano.....	58
2.5 La instrumentación de la Metodología del Marco Lógico.....	65
CAPITULO 3	72
LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO	72
3.1 Elementos constitutivos del Estado de Guerrero: población, territorio y gobierno.....	72
3.2 La división de poderes en el Estado de Guerrero	74
3.3 Estructura de la Administración Pública Estatal.....	76
3.3.1 La Administración Pública Centralizada	78
3.3.2 La Administración Pública Paraestatal	79
3.4 Responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño	80
3.4.1 Responsabilidades de planeación.	82
3.4.2 Responsabilidades en la programación del gasto público	83
3.4.3 Responsabilidades en la presupuestación del gasto público.....	84
3.4.4 Responsabilidades en el ejercicio del gasto público.	91
3.4.5 Responsabilidades en el control y seguimiento del gasto público	92
3.4.6 Responsabilidades en la evaluación del gasto público	92
3.4.7 Responsabilidades en la fiscalización del gasto público	98
3.4.8 Calendarización del ciclo presupuestario en la Administración Pública del Estado de Guerrero	99
3.5 Diagnostico PbR-SED de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	100
CAPITULO 4	103
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA INFLUENCIA DE LA INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS	103
4.1 Marco metodológico.....	105
4.2 Diseño de la investigación.....	106

4.3 Universo, muestra, sujetos de investigación	106
4.4 Diseño del muestreo	108
4.5 Diseño del instrumento	108
4.6 Variables y categorías de análisis	109
4.7 Hipótesis y preguntas de investigación	112
4.8 Aplicación del instrumento	112
4.9 Paquete estadístico	114
4.10 Resultados y análisis	114
4.10.1 Datos generales de los organismos y servidores públicos participantes en la investigación ...	114
4.10.2 Elaboración de Anteproyectos de Presupuesto de Egresos en los organismos públicos estatales	117
4.10.3 Implementación de la técnica del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en los organismo públicos estatales	118
4.10.4 Evaluación del desempeño en los organismos públicos estatales	123
4.10.5 Nivel de utilidad de la información del desempeño para la presupuestación en los organismos públicos estatales	127
4.10.6 Relación entre los informes del desempeño y su nivel de utilidad en los organismos públicos estatales	128
4.10.7 Relación entre la implementación del PbR y el nivel de utilidad de la información del desempeño en los organismos públicos estatales	131
4.11 Validez y confiabilidad de hallazgos	132
4.12 Respuesta a preguntas de investigación y/o prueba de hipótesis	132
4.13 Hallazgos adicionales	140
4.14 Discusión	145
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	155
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

INTRODUCCIÓN

A lo largo del tiempo, la administración de los recursos públicos ha significado un aspecto fundamental en las sociedades humanas, en el sistema capitalista, algunas teorías sostienen que los recursos raramente eran suficientes para cubrir la totalidad de las demandas y necesidades sociales; ante esta situación, a partir de 1970, surgieron nuevos modelos de administración pública con el propósito de transformar el modelo burocrático tradicional, que produjo estructuras burocráticas fuertemente centralizadas y jerárquicamente piramidales, con procedimientos institucionales rígidos y estandarizados en la mayoría de los países en los que prevalecía; con dicha transmutación, se pretendió, entre otras circunstancias, perfeccionar la gestión gubernamental por medio del mejoramiento de la administración del gasto público como base fundamental para detonar la prosperidad de las sociedades e impulsar un mejor nivel de vida en la población.

En este esfuerzo, en la década de los 70's del siglo pasado, emerge el enfoque de la Nueva Gestión Pública, para intentar satisfacer la demanda ciudadana en términos de eficacia, eficiencia y transparencia de la administración pública. Posteriormente, dentro del enfoque de la Nueva Gestión Pública, surge la Gestión para Resultados, y es ahí justamente, donde nacen los conceptos de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos occidentales y organismos internacionales han implementado la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño para estructurar y valorar el gasto público, sin embargo, para que ello suceda, resulta imprescindible modificar los ordenamientos jurídicos, y así otorgar legalidad e institucionalidad a la adopción de los pilares en que se sustenta la Gestión para Resultados. México no ha sido la excepción, en el año 2006 inició la ruta para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos en un marco presupuestal orientado a resultados, las entidades federativas por su parte, iniciaron los procesos para armonizar sus ordenamientos jurídicos con la federación, y actualmente transitan el camino de implementación de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño a través de la adopción del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En este sentido, a partir del 2008 en la Administración Pública del Estado de Guerrero se comienza a trazar la ruta para adoptar la presupuestación por resultados y la evaluación del

desempeño, de tal manera que para el año 2021 es posible ubicar a Guerrero en el siguiente contexto:

- **Informe CONEVAL de Pobreza y Evaluación 2020¹.** De acuerdo con el informe de CONEVAL, el alto rezago social en Guerrero en 2015, lo colocó en la posición número 2 a nivel nacional, se destaca que desde el año 2000 se ha ubicado en las primeras 3 posiciones. Para el 2018, el 66.5% de la población vivía en situación de pobreza, porcentaje mayor al promedio nacional (41.9%), de las cuales el 39.7% se encontraba en pobreza moderada y el 26.8% en pobreza extrema. Además en 2018, el 23.2% de la población se encontraba en situación de vulnerabilidad por carencias sociales (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020).
- **Informes de Avances del Diagnóstico PbR-SED en Guerrero.** Anualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite un Informe del diagnóstico para conocer el nivel de avance en la implementación y operación del PbR - SED, como resultado de un análisis a las etapas del ciclo presupuestario; conforme a las valoraciones plasmadas, el Estado de Guerrero presentó en los últimos ejercicios fiscales, un porcentaje de avances muy por debajo del promedio nacional, colocándolo en las últimas posiciones del país en cuanto a la consolidación del PbR-SED (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021).
- **Asignación presupuestaria en Guerrero.** En cuanto a la asignación del presupuesto en Guerrero, durante los últimos años los recursos disponibles han sido limitados; tomando como referencia el último ejercicio fiscal correspondiente al año 2021, el total de gasto programable asignado para implementar programas, políticas, proyectos, obras y acciones, tanto a las dependencias del sector central, como a las entidades del sector paraestatal, ascendió a \$4,112,096,400.00 (cuatro mil ciento doce millones, noventa y seis mil cuatrocientos pesos 00/100) que representa el 6.67% del gasto neto total contemplado en el presupuesto 2021 y el 10.48% del gasto neto etiquetado a la Administración Pública Estatal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020)
- **Conformación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED).** En mayo de 2021, se publican los “Lineamientos Generales del Sistema Estatal de

¹ El Informe presentado en 2020, abarca las mediciones del periodo 2008-2018.

Evaluación del Desempeño del Gobierno del Estado de Guerrero”, estableciéndose de esta manera, la conformación institucional del SEED como un conjunto para *“generar información que permita conocer, supervisar, medir, valorar y corregir los avances y resultados alcanzados como consecuencia del ejercicio de los recursos públicos”* (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021, pág. 4).

Como puede observarse, durante los últimos años el Estado de Guerrero se ha posicionado en los primeros lugares a nivel nacional en rezago social, pobreza y carencias sociales; los recursos asignados a los programas, proyectos, obras y acciones han sido limitados; a pesar de la recientemente conformación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, los avances en la implementación del PbR-SED no han sido satisfactorios, debido a que se ubicó en el penúltimo lugar a nivel nacional en la materia.

Por lo anterior, se considera pertinente profundizar en la información del desempeño que las dependencias y entidades de la administración pública estatal, generan y utilizan para la integración del anteproyecto de presupuesto de egresos. La información obtenida producto de la investigación se considera relevante para la identificación de oportunidades de mejora en las decisiones presupuestarias, en el entendido que una aplicación eficiente de los recursos públicos, proporciona mejores condiciones para abatir la pobreza, el rezago y las carencias sociales que prevalecen en Guerrero.

Derivado de la problemática observada, el trabajo de investigación buscó responder la siguiente pregunta: ¿Cómo influye la información del desempeño al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero para mejorar la toma de decisiones presupuestarias?, de esta manera la investigación se enfoca en aspectos como la metodología del Presupuesto Basado en Resultados y la utilidad de la información derivada de la evaluación del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias al interior de la Administración Pública Estatal.

Por ello, a partir del planteamiento del problema, se determinó como punto de partida de la investigación la siguiente hipótesis: “Las decisiones en materia presupuestaria mejoran en la medida en que se utiliza la información del desempeño de ejercicios anteriores”.

Por consiguiente, el objetivo general del trabajo de investigación consistió en analizar la forma en que la información del desempeño influyó al interior de la Administración Pública del Estado

de Guerrero durante el periodo 2017-2021, para mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria.

Partiendo del objetivo general, se determinaron los siguientes objetivos específicos: Conocer el marco jurídico que establece las bases para la Gestión para Resultados; conocer la metodología del Presupuesto basado en Resultados utilizada durante el ciclo presupuestario en la administración pública estatal; examinar los mecanismos utilizados para la evaluación del desempeño al interior de la administración pública estatal; y analizar la influencia de la información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias en la administración pública estatal.

Para el desarrollo del trabajo de investigación, el cumplimiento de los objetivos, la respuesta a la pregunta de investigación y la aprobación o rechazo de la hipótesis, se diseñó una metodología cuantitativa para un estudio no experimental, transversal de tipo correlacional; el instrumento de recolección de datos consistió en la aplicación de un cuestionario estructurado a servidores públicos que intervienen en las fases de presupuestación y evaluación en las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Estatal.

El trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos, el objetivo del primer capítulo consiste en describir los modelos que surgen en América Latina a partir de la Gestión para Resultados y la forma en que son adoptados institucionalmente en México, para ello, se describen los fundamentos teóricos de la Gestión para Resultados (GpR) y las metodologías para la implementación de los pilares principales en que se sustenta la GpR: la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño; el capítulo finaliza con el desarrollo cronológico de las reformas jurídicas que permitieron la institucionalización de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño en México, a través del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El objetivo del segundo capítulo consiste en describir, a partir de la institucionalización del PbR y el SED en el sector público mexicano, la forma en que se implementa la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño, incluyendo los elementos principales que los conforman y los procesos metodológicos que se realizan, para ello, la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño se conceptualizan desde dos enfoques, el primero desde una perspectiva general y posteriormente, y el segundo, desde la forma en que se implementan en México; posteriormente se vincula al presupuesto por resultados, la

evaluación del desempeño y la toma de decisiones presupuestarias; finalmente se describe el ciclo presupuestario y la Metodología del Marco Lógico.

El tercer capítulo tiene como objetivo caracterizar a la Administración Pública del Estado de Guerrero y describir las responsabilidades y procesos implementados por las dependencias y entidades en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño, lo anterior en el marco del ciclo presupuestario en el que se encuentran inmersas. Además, se hace referencia a los diagnósticos para la consolidación PbR-SED en las entidades federativas, realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe decir que dichos diagnósticos, sirvieron como punto de partida para la presente investigación.

El capítulo cuarto tiene como objetivo presentar los resultados del análisis y la discusión de los resultados acerca de la influencia de la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias en la administración pública estatal; para ello se inicia con la descripción del marco metodológico, el diseño de la investigación y la aplicación del instrumento de recolección de datos, consecuentemente, se presentan los resultados del análisis con el propósito de responder a la pregunta de investigación.

Finalmente, se realizan una serie de conclusiones y recomendaciones enfocadas al mejoramiento de la administración pública guerrerense en términos de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño.

CAPITULO 1

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA PRESUPUESTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

El capítulo tiene como objetivo describir los modelos surgidos en América Latina a partir de la Gestión para Resultados, así como la forma en que son adoptados institucionalmente en México. Para ello, en el primer tema “La Gestión para Resultados, marco de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño” se introduce a los orígenes de la Gestión para Resultados (GpR), así como el enfoque que surge posteriormente, la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), consecutivamente, se procede con la descripción de los aspectos teóricos que sustentan los modelos de adopción tanto de la GpR como de la GpRD, así como dos de los elementos principales que los conforman: la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño.

Consecuentemente, en el segundo tema “La adopción de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño del gasto público en México”, se describe la importancia del gasto y del presupuesto público, se relatan los antecedentes y la evolución de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño, así como el proceso evolutivo de las reformas jurídicas que dieron paso a su institucionalización, adoptándose a través del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). De esta manera, en el primer capítulo se esboza el origen, los modelos y el proceso de adopción institucional de la GpR en México.

1.1. La Gestión para Resultados, marco de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño

1.1.1 El origen de la Gestión para Resultados

En la década de 1970, los países desarrollados se encontraban inmersos en una crisis fiscal y financiera, propiciada principalmente por ciertas discordancias y oposiciones al modelo del Estado de Bienestar; para hacer frente a las circunstancias, países como Australia, Nueva

Zelanda y Reino Unido, emprendieron una serie de reformas que posteriormente dieron origen a la Nueva Gestión Pública (NGP). El modelo de la NGP se caracterizó por retomar ciertos aspectos gerenciales llevados a cabo por el sector privado, aplicándolos al sector público, modificando lo que hasta ese momento se conocía como el modelo burocrático. En ese entonces, se fomenta la idea de conversión de la administración pública tradicional a la gerencia pública, por consiguiente, gracias a la NGP, los aspectos organizacionales relacionados al modelo burocrático tradicional, dan paso a aspectos gerenciales más acordes al contexto social y económico de la época, caracterizados por la búsqueda de la eficiencia y eficacia mediante el uso racional de los recursos (García López & García Moreno, 2010).

Por otro lado, a partir de la década de 1980, en los países de América Latina se inicia una reforma del Estado como parte del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, prevaleciente desde la década de los 50's, cuyo objetivo fue impulsar los mercados internos para fortalecer el crecimiento de los países latinoamericanos, sin embargo, en términos de gestión pública, el modelo de sustitución de importaciones, no fue suficiente para otorgar de nuevas capacidades administrativas a las instituciones y organismos gubernamentales; en este contexto, surge la implementación de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica, como respuesta a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas (García López & García Moreno, 2010).

Tenemos entonces que, los elementos gerenciales de la Nueva Gestión Pública tienen su origen en el sector privado, en este sentido, Abedrop (2015) especifica que dentro de la iniciativa privada surge el modelo de Administración para Resultados, también conocido como Administración por Objetivos, que consiste en el establecimiento de metas y objetivos medibles en las instituciones privadas, aspectos que comienzan a retornarse en el sector público durante la década de 1980; surge entonces la NGP, que es el equivalente a la Administración por Resultados del sector privado, posteriormente, la Gestión para Resultados (GpR) nace de la Nueva Gestión Pública.

Por consiguiente, los fundamentos medulares y propuestas de la GpR, tienen su origen en la NGP, entre ellos se encuentra el establecimiento de indicadores estandarizados para medir los resultados del desempeño en los gobiernos, es decir, los insumos, productos, actividades e impactos del gobierno son susceptibles de medición, dichas mediciones constituyen el desempeño gubernamental, de manera que, proveen información útil que puede utilizarse, tanto al interior como al exterior del sector público, siendo relevante para la toma de decisiones en cuanto al logro de los objetivos planteados. Por lo anterior, la GpR ha tenido una amplia

propagación y aceptación en el ámbito internacional, lográndose institucionalizar en organismos y administraciones públicas (Dussauge Laguna, 2016).

1.1.2 La Gestión para Resultados en el Sector Público

Una idea central, entre el amplio número de propuestas acerca del concepto Gestión para Resultados (GpR), es aquel que se refiere a la GpR como un agregado de elementos ideológicos y herramientas que pretenden medir la función pública administrativa, para encaminar, con base en dicha información, la toma de decisiones, permitiendo con ello, orientar o reorientar el desempeño de las instituciones públicas con el propósito de alcanzar mejores resultados en la gestión (Dussauge Laguna, 2016).

En un sentido más amplio, la GpR puede concebirse como un enfoque de gestión estratégica en el sector público, en el que todos los procesos y acciones están organizados de tal manera que, es posible alcanzar los objetivos planeados, incorporando además, ciertos elementos para consolidar en las organizaciones públicas una cultura de resultados, entre ellos se encuentran: sistemas de organización, información sobre los avances, procedimientos de rendición de cuentas y la incorporación de la experiencia sobre los resultados de las evaluaciones (Preschern, 2011).

Es así que, en el documento titulado "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público", a partir de una extensa revisión conceptual de la Gestión para Resultados, se plantea la siguiente definición:

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID-CLAD, 2007, pág. 167).

Como puede observarse, de la definición anterior se desprenden ciertos elementos de la GpR, entre ellos: se refiere a un marco conceptual, que promueve la creación de valor público a partir del mejoramiento del desempeño y el logro de los objetivos. Además, en el documento

fuerza del concepto anterior, se propone un modelo que constituye en sí mismo, un punto de partida para la propuesta de modelos posteriores enfocados en los organismos, instituciones y países de la región de América Latina, el modelo se describe a continuación.

1.1.2.1 Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), desarrollaron un marco conceptual para la adopción de la GpR en Latinoamérica, con el propósito de homogenizar de la diversidad de los modelos de gestión existentes en la región e integrar sistemáticamente varios elementos de los sistemas de gestión hasta ese momento conocidos, por lo tanto, el modelo complementa las herramientas de gestión preexistentes en lugar de sustituirlas o reformularlas, además, el modelo buscó erigirse como un referente para las administraciones, organizaciones e instituciones públicas, contribuyendo a la eficiencia del sector público (BID-CLAD, 2007).

En el modelo se describe la complejidad para adoptar un sistema de Gestión para Resultados en el ámbito público, lo anterior se debe a diversas causas, entre las que se encuentran: la dificultad para la toma de decisiones en la estructura organizacional de las administraciones públicas, así como la compleja medición del desempeño, ya que los resultados se producen colectivamente, y no de forma individual (BID-CLAD, 2007).

El “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”, estructura las siguientes categorías como elementos básicos de la GpR para la creación de valor público (BID-CLAD, 2007):

- a) Componentes del proceso de creación de valor:** objetivos estratégicos (plan de gobierno), unidades de acción estratégica (instituciones), cartera de estrategias (programas de gobierno), cartera de productos (bienes y servicios), objetivos productivos (volumen de bienes y servicios), presupuesto y sistema contable, producción de bienes y servicios, resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto, y esferas de la GpR (políticas, estrategias, presupuesto, ejecución y evaluación).
- b) Interacciones entre los componentes:** consistencia (desde los objetivos estratégicos hasta el presupuesto), eficacia, eficiencia, productividad, impacto, efectividad y satisfacción.

- c) Herramientas del modelo:** instrumentos de gestión (planificación estratégica, diseño organizacional, políticas públicas y programas, presupuesto, contabilidad, operaciones y procesos), información y función directiva.

Finalmente, el modelo descrito considera a la GpR como un “instrumento universal de gestión”, que puede implementarse no sólo en los gobiernos centrales, como comúnmente se asocia en la literatura latinoamericana, sino en cualquier nivel de gobierno, organismo o institución pública (BID-CLAD, 2007).

1.1.3 La Gestión para Resultados en el Desarrollo

A nivel global, la Nueva Gestión Pública y posteriormente la Gestión para Resultados no lograron adaptarse de manera homogénea en todas las regiones; países desarrollados como el Reino Unido y los Estados Unidos de América, ya contaban con sólidas instituciones públicas y normatividad jurídica aplicable a la gestión pública, por lo que su adopción a la GpR se enfocó en aspectos administrativos y operacionales, caso contrario a los países de Latinoamérica, que sin dejar de lado los nuevos aspectos gerenciales y administrativos, debieron incluir además, cambios en los aspectos institucionales y políticos (González Arreola, 2013).

En este sentido, para contextualizar la GpR en la región de América Latina, a iniciativa del BID, se propone que la GpR puede sugerir dos apreciaciones: el primer enfoque, aplica a los países desarrollados, como la ruta para mantener su nivel de desarrollo y se conoce como tal: Gestión para Resultados; el segundo enfoque, puede aplicarse en el caso de los países en desarrollo, donde la GpR se instaura con el objetivo de alcanzar cierto nivel de desarrollo, por lo tanto puede adoptar el nombre de: Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) (García López & García Moreno, 2010).

Por consiguiente, la GpRD se enfoca en la generación de valor público y puede definirse como:

Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (García Moreno, Kaufmann, Varela, & García Lopez, 2011, pág. 5).

En consecuencia, la GpRD, va más allá de los aspectos gerenciales contemplados por la GpR para los países desarrollados, planteándose retos específicos en los ámbitos político y técnico-administrativos, donde los actores políticos y sociales asuman el compromiso de involucrarse en el proceso de cambio (González Arreola, 2013).

En este mismo sentido, García López y García Moreno (2010), consideran a la GpRD, al igual que la GpR, como un enfoque de la Nueva Gestión Pública inspirado en el sector privado que conserva elementos característicos del sector público, tales como: la democracia, la rendición de cuentas y el interés o valor público de la gestión; éste último representa la característica más importante de la GpRD, al considerarse que el objetivo principal es alcanzar valor público, es decir, teniendo como base la demanda social, el sector público, a través de sus organismos, lleva a cabo transformaciones que permiten alcanzar ciertos resultados, todo ello dentro de un sistema democrático, respaldado por la ciudadanía.

1.1.3.1 Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo

Tomando como referencia el Modelo de gestión para resultados del BIB-CLAD, García López y García Moreno (2010) proponen un marco conceptual para la GpRD, estructurado con base en las propias características del sector público latinoamericano, a diferencia del “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”, su ámbito de aplicación se centra en los gobiernos nacionales, dejando de lado a los demás organismos e instituciones. En este mismo tenor, el modelo propuesto, a disparidad con otros instrumentos preexistentes, se enfoca en la capacidad de los gobiernos para generar resultados, y no únicamente en las capacidades institucionales o la rendición de cuentas. Entre las características más importantes del “Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo” se encuentran:

- a) Fases interconectadas del ciclo de gestión de la GpRD:** planificación; presupuesto y financiamiento; diseño y ejecución de programas y proyectos; y monitoreo y evaluación.
- b) Elementos del ciclo de GpRD:** situación socioeconómica, objetivos y metas de gobierno, estructura organizativa, situación fiscal, programas, productos, metas de producción, recursos, procesos productivos, consumo de productos, consecuencias para los beneficiarios, cambio social y rendición de cuentas.

c) Instrumentos básicos de la GpRD: plan estratégico de mediano plazo, presupuesto por resultados, marco fiscal de mediano plazo, gestión financiera y de riesgos, sistema de adquisiciones públicas, contratos de gestión, incentivos, estándares de calidad, indicadores de desempeño, evaluaciones y rendición de cuentas.

Como puede observarse, dentro de los instrumentos básicos del modelo de GpRD destacan los siguientes elementos: el involucramiento del presupuesto por resultados, como un ciclo presupuestario que incorpora el análisis de los resultados con base en indicadores de desempeño y evaluaciones; los indicadores de desempeño, como variables que revelan los resultados en relación con lo planeado, dentro de un sistema de información; y las evaluaciones, como análisis de los resultados que permiten determinar el logro de los objetivos (García López & García Moreno, 2010).

Por otra parte, García López y García Moreno (2010) consideran que para garantizar una administración pública eficaz y eficiente, no basta con la implementación de los instrumentos de la GpRD, por el contrario, deben permanecer estrechamente relacionados entre sí, interactuando coordinadamente como un todo, de esta única manera, los resultados podrán contribuir al cumplimiento de los objetivos de las administraciones gubernamentales.

Esquema 1. Relación NGP-GpR-GpRD



Fuente: Elaboración propia.

1.1.4 El Sistema de Evaluación PRODEV y los pilares del Ciclo de Gestión para Resultados en el Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo creó el “Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)”, mediante el cual se ofrecieron recursos y asistencia técnica a los países miembros con el fin de apoyar la implementación de la GpRD y con ello abonar a mejores resultados de la gestión, a través de la optimización de las capacidades institucionales de los gobiernos (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011).

Es así que, derivado del PRODEV, y tomando como referencia el marco conceptual del “Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo”, se diseñó el “Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)”, cuyo objetivo es analizar las capacidades institucionales para la implementación de la gestión pública basada en resultados en los gobiernos nacionales de América Latina (García López & García Moreno, 2010), en este sentido, el SEP en su primera fase, se enfocó en las administraciones públicas de los gobiernos centrales, posteriormente se adapta para incluir a los gobiernos subnacionales, de manera que pueda utilizarse como instrumento de autodiagnóstico (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011).

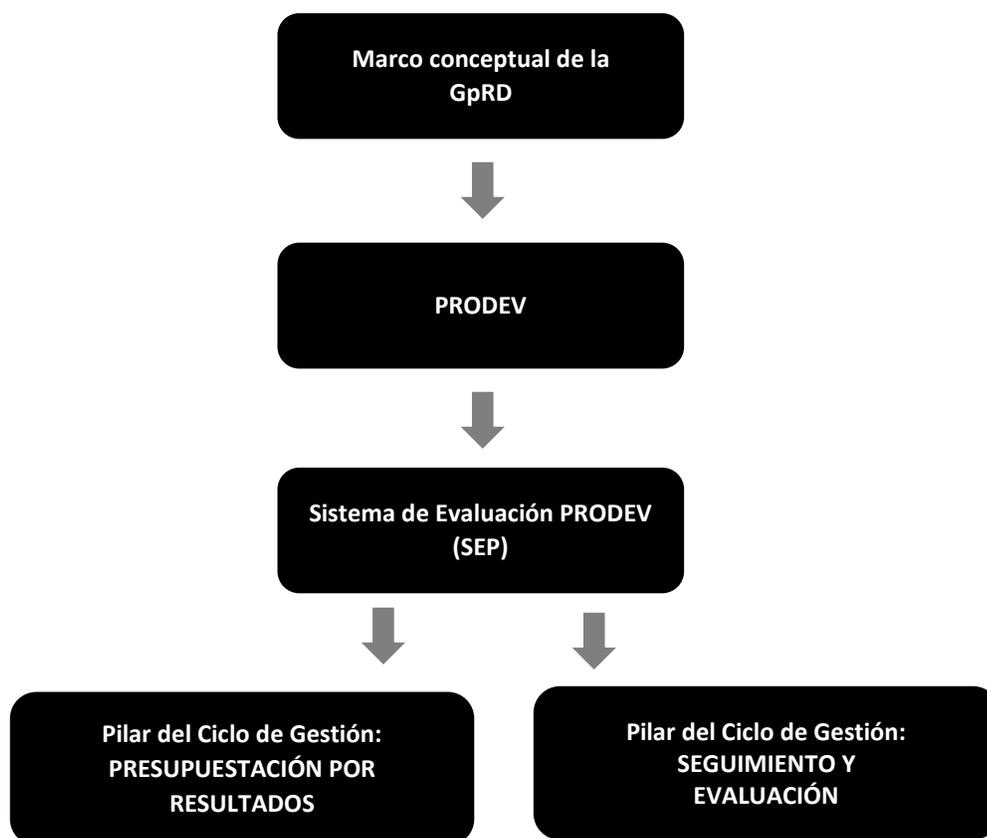
Con la finalidad de alinear el proceso de creación de valor público, elemento indispensable en la GpRD, con la generación de resultados observables y medibles (González Arreola, 2013), el SEP divide al “Ciclo de Gestión” en cinco pilares, que a su vez se conforman por componentes, indicadores y requisitos mínimos o variables.

El SEP está diseñado de tal manera que, por medio de una escala ponderada de cero a cinco, se califican los aspectos necesarios para la consolidación de la GpRD en los gobiernos nacionales, y posteriormente los subnacionales (García López & García Moreno, 2010). Los cinco pilares en que el “Sistema de Evaluación PRODEV” divide al Ciclo de Gestión son los siguientes:

- a) Planificación para resultados.
- b) Presupuesto por resultados.
- c) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
- d) Gestión de programas y proyectos.
- e) Seguimiento y evaluación.

Tomando en consideración el objetivo principal de la presente investigación, resulta imprescindible describir los aspectos generales y los componentes relacionados con dos de los pilares del SEP, nos referimos al pilar de “presupuesto por resultados” y al pilar de “seguimiento y evaluación”, los cuales constituyen las bases teóricas del presente trabajo de investigación en el marco de la Gestión para Resultados.

Esquema 2. Pilares fundamentales del Ciclo de Gestión en el marco de la GpRD y el SEP



Fuente: Elaboración propia.

1.1.4.1 El presupuesto por resultados como pilar del ciclo de gestión en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)

En el marco de la GpRD, la búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad en la presupuestación de los recursos públicos, trae consigo la implementación del presupuesto por

resultados en América Latina, por otro lado, el ejercicio del gasto público en los programas presupuestarios debe generar información del desempeño por medio de indicadores, que deben medir no sólo los productos, sino los efectos e impactos de la acción de gobierno en la población, esta información acerca de los resultados alcanzados, debe utilizarse en el proceso de la toma de decisiones en materia presupuestaria, dejando de lado los métodos tradicionales de presupuestación, como la asignación presupuestaria clientelar o el incrementalismo presupuestal anual (García Moreno & García López, 2015).

En el sentido anterior, Makón y Varea (2015) consideran que la evolución en los objetivos de la presupuestación por resultados ha transitado de una limitada y simple utilización de indicadores hasta el requerimiento del uso de la información del desempeño para la toma de decisiones en materia presupuestaria.

Ahora bien, a efecto de poder implementar la presupuestación por resultados, se considera indispensable que todas las etapas del ciclo presupuestario estén enfocadas al logro de resultados y al cumplimiento de los objetivos (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016), por consiguiente, los gobiernos han adecuado sus procesos presupuestarios particulares, incorporando los componentes que conforman la presupuestación por resultados del SEP (Makón & Varea, 2015).

Luego entonces, la “presupuestación por resultados” como pilar del Ciclo de Gestión debe contemplar los siguientes componentes establecidos en el “Sistema de Evaluación PRODEV” (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011):

a) Clasificación del presupuesto con base a programas

Los programas del presupuesto deben estar vinculados con la planeación contenida en los planes nacionales o sectoriales, en otras palabras, los programas se derivan del instrumento nacional de planeación, por lo que ambos documentos contemplan los mismos programas, de esta manera, en la definición de los programas se determinan las metas y objetivos que se pretenden alcanzar en relación con la planeación, por consiguiente, los presupuestos clasificados o estructurados en programas, facilitan el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011).

Se puede afirmar entonces, que los presupuestos estructurados en programas son la base de la presupuestación por resultados, por otro lado el sistema presupuestario debe estar regulado por un marco legal, debiendo existir instituciones, metodologías, procedimientos y capacitaciones que permitan la generación, análisis y utilización de la información para la toma de decisiones presupuestarias (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016).

Indicadores SEP para la clasificación del presupuesto en base a programas (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016):

- Marco legal que regula el sistema presupuestario.
- Institucionalidad del presupuesto por resultados.
- Características de la estructura programática del presupuesto.
- Presupuesto de gasto estructurado con base en programas.
- Armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.

b) Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

La presupuestación por resultados se optimiza cuando se cuenta con proyecciones de ingresos y gastos que abarcan un periodo de tres años o más, es decir, no se limitan a la proyección anual de un ejercicio; funciona aún mejor, cuando dichas proyecciones a mediano plazo se actualizan anualmente. Otro aspecto a considerar es la existencia de reglamentaciones en materia de responsabilidad fiscal para controlar el endeudamiento y el gasto (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011). Por lo que respecta a las proyecciones de mediano plazo, también se considera conveniente incluir en el marco presupuestario, además de los ingresos y gastos, a la deuda pública (Makón & Varea, 2015).

Indicadores SEP para la perspectiva presupuestaria de mediano plazo (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016):

- Reglas de responsabilidad fiscal.
- Proyecciones presupuestales plurianuales consistentes con el plan de gobierno.

c) Evaluación de la efectividad del gasto

Diversos autores como García Moreno, Kaufmann, Varea y García López (2011), Makón y Varea (2015), García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán y Sanginés (2016), coinciden en que la evaluación de la efectividad del gasto es el componente fundamental de la presupuestación por resultados, siendo el elemento que lo diferencia de las técnicas de presupuestación tradicionales. La evaluación de la efectividad del gasto, consiste en analizar el desempeño tanto de las instituciones, como de los programas y proyectos, en cuanto a los recursos públicos utilizados, así como en la determinación de los resultados que se obtuvieron por medio de dichas asignaciones presupuestales.

Ahora bien, para que se pueda realizar la evaluación de la efectividad del gasto, se requiere de un sistema de seguimiento y evaluación que contemple: *1) un sistema de indicadores del desempeño que hacen seguimiento del progreso y logro de los objetivos y metas del gobierno y, 2) estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental* (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García López, 2011, pág. 21; García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán, & Sanginés, 2016, pág. 36).

En cuanto al primer elemento del sistema de seguimiento y evaluación, Makón y Varea (2015, pág. 102), sugieren *un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución del presupuesto y de resultados e impactos de la gestión presupuestaria pública*, sin embargo, García Moreno, Kaufmann, Varea y García López (2011) puntualizan que no debe confundirse el sistema de seguimiento y evaluación con el análisis físico-financiero que usualmente se utiliza al interior de los organismos públicos, por lo tanto consideran su exclusión, de la misma manera García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán y Sanginés (2016) consideran que el sistema de seguimiento y evaluación mide el desempeño y no los avances físicos-financieros.

Por lo que respecta al sistema de indicadores, este debe implementarse a todo el presupuesto en su conjunto, por lo tanto, el presupuesto total debe ser evaluado independientemente del tipo de gasto, ya sea gasto corriente o de inversión (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García López, 2011). En este sentido, cuando las evaluaciones se realizan a una parte del presupuesto total, debe especificarse que porcentaje es sujeto de evaluación, ya que únicamente es posible tomar decisiones objetivas sobre los resultados en la proporción en que se disponga de información del desempeño (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán, & Sanginés, 2016).

Ahora bien, en el ciclo presupuestario, la información resultante de la evaluación de la efectividad del gasto puede tener dos aplicaciones, la primera de ellas consiste en la utilización efectiva de la información para, conjuntamente con otros datos complementarios, tomar las decisiones concernientes a la asignación presupuestaria; en la segunda aplicación, contrariamente a la primera, la información es utilizada con fines exclusivamente de transparencia, sin existir vinculación entre los resultados y las decisiones presupuestarias (Makón & Varea, 2015).

Por lo anterior, resulta imprescindible, en los casos en que la información de los resultados es efectivamente utilizada para la toma de decisiones presupuestarias, contar con mecanismos y procedimientos institucionalizados, formalmente establecidos, para el uso de la información resultante de la evaluación, en el sentido de que la información del desempeño en sí misma, no es suficiente para asegurar su aplicación en la estructuración y formulación de los presupuestos (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011; Makón & Varea, 2015; García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016).

Indicadores SEP para la evaluación de la efectividad del gasto (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016):

- Información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del gobierno.
- Procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.

d) Incentivos para la gestión efectiva del gasto

Los incentivos, como parte de la GpRD, contribuyen al fortalecimiento de la *cultura para resultados* en los organismos públicos, por lo tanto, el SEP los considera parte importante en la implementación de la presupuestación por resultados, determinando distintos mecanismos de incentivos: individuales o colectivos, monetarios o no monetarios (Makón & Varea, 2015); entre los ejemplos se encuentran: acreditaciones de la calidad en los organismos, reconocimientos económicos individuales o incentivos económicos institucionales, entre otros (García Moreno, Kaufmann, Varea, & García Lopez, 2011).

Indicadores SEP de incentivos para la gestión efectiva del gasto (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016):

- Mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión del gasto.
- Los mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto se aplican en la mayor parte del gobierno.

e) Difusión de la información

La sociedad debe ser informada permanentemente acerca del presupuesto durante todas sus fases, desde la elaboración del proyecto, la aprobación, la ejecución, la evaluación y la fiscalización, lo anterior, no solo promueve la transparencia del uso de los recursos públicos, también fomenta la participación y el empoderamiento ciudadano (Makón & Varea, 2015).

Indicador SEP para la difusión de la información (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016):

- La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía.

1.1.4.2 El seguimiento y evaluación como pilar del ciclo de gestión en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)

En el marco de la GpRD, el sistema de seguimiento es una herramienta que coadyuva a la gestión mediante el uso de indicadores para comprobar el logro de los objetivos institucionales por medio de expresiones cuantitativas, en otras palabras, verifica el cumplimiento de las metas gubernamentales, a diferencia de los sistemas de seguimiento tradicionales, que no se enfocan en los resultados del desempeño de los programas, por lo que únicamente verifican el seguimiento físico-financiero, independientemente de, si con ello, se logran o no las metas y objetivos establecidos en el documento de planeación (García Moreno & García López, 2015).

Tenemos entonces que, el *seguimiento* proporciona datos e información acerca del cumplimiento de las metas y objetivos, mientras que la *evaluación* determina, mediante el análisis y estudio, las razones del cumplimiento o incumplimiento de las metas y objetivos institucionales, emite juicios y recomendaciones, a la vez que determina el grado en que los resultados han transformado y beneficiado la realidad social, lo anterior constituye la diferencia esencial entre el seguimiento y la evaluación (García Moreno & García López, 2015). En este

mismo sentido, Feinstein y García Moreno (2015) establecen que el seguimiento sin evaluación, impide el aprovechamiento de los datos e información, de la misma manera que, la evaluación sin datos e información, carece de bases y fundamentos. Por tal motivo, tanto el seguimiento como la evaluación se complementan mutuamente, sin embargo, el SEP los clasifica de manera independiente, debido a que ambos requieren de procesos, instrumentos y capacidades institucionales distintas.

Ahora bien, para García Moreno y García López (2015) la información necesaria para el seguimiento y evaluación es proporcionada, de manera general, por los sistemas internos de las dependencias y entidades de las administraciones públicas.

El seguimiento y evaluación, como pilar del ciclo de gestión en el Sistema de Evaluación PRODEV, tiene el objetivo de medir las capacidades de los organismos públicos para implementar el seguimiento y la evaluación de los resultados para generar valor público, el pilar contempla los siguientes componentes (Feinstein & García Moreno, 2015):

a) Sistema nacional de estadísticas

Un sistema nacional de estadísticas se conforma por instituciones públicas que se encargan de recopilar, integrar o generar información que sirve como base para realizar diagnósticos, sobre los cuales se establecen las metas y objetivos, para posteriormente dar seguimiento a los avances y analizar los resultados del desempeño gubernamental (Feinstein & García Moreno, 2015).

Para conocer la realidad de un país por medio de las estadísticas, es preciso contar con una institución rectora en la materia, que genere información periódica y bajo estándares internacionales en los ámbitos social, demográfico, económico y ambiental, con la que se sustente la planeación, la toma de decisiones presupuestarias y la evaluación (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016). Los indicadores SEP para el sistema nacional de estadísticas son:

- Marco legal e institucional para la generación de estadísticas nacionales.
- Requisitos técnicos para la generación de estadísticas nacionales.
- Generación de estadísticas nacionales sociales, demográficas, económicas y ambientales para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas del gobierno.

b) Seguimiento de la gestión de gobierno

Durante el ejercicio y ejecución de los programas, el sistema de seguimiento compila a través de variables cualitativas o cuantitativas llamadas *indicadores*, los datos e información de los insumos, procesos, productos, efectos e impactos, para medir, ya sea los logros alcanzados o bien, los cambios o transformaciones provocadas en la realidad social, en otros términos, los resultados. Por lo anterior, la estructuración de los indicadores debe realizarse mediante procedimientos institucionales a cargo de unidades gubernamentales formalmente constituidas (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016).

Por otro lado, los sistemas de seguimiento, deben monitorear la acción de gobierno en su conjunto, vinculándose con la planificación y presupuestación, a efecto de fortalecer la alineación de los objetivos con el documento de planeación y promover la práctica del uso de los indicadores en la toma de decisiones presupuestarias, ya sea en la estructuración o en su caso, la reestructuración de las asignaciones presupuestales (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016). Los indicadores SEP para el seguimiento de la gestión de gobierno son:

- Marco legal que regula el sistema de seguimiento de la gestión.
- Entidad o unidad del gobierno encargada del sistema de seguimiento de la gestión.
- Sistema de seguimiento de la gestión mediante indicadores de desempeño.
- El sistema de seguimiento cubre toda la acción del gobierno.
- Criterios y procedimientos institucionalizados para incorporar la información del sistema de seguimiento en la gestión del gobierno.
- La información del sistema de seguimiento está a disposición de la ciudadanía.

c) Evaluación de la gestión de gobierno

La existencia de un marco normativo es fundamental para regular la evaluación de la gestión en cuanto a los procedimientos, los alcances, las unidades responsables y la relación con los procesos de planeación y presupuestación, de esta manera será posible analizar las causas y razones de los resultados, y se estará en condiciones de emitir recomendaciones. Resulta conveniente remarcar la importancia de la evaluación para el mejoramiento de la gestión en el marco de la GpRD, para ello, los resultados deben incidir en la planeación, en la toma de decisiones en materia presupuestaria y en la reorientación o corrección de programas y proyectos; para tales efectos, debe diseñarse e implementarse un programa de evaluación

anual que contemple distintos tipos de evaluación para las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos, considerando previamente su importancia y posible impacto sobre los resultados (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016). Los indicadores SEP para la evaluación de la gestión de gobierno son:

- Marco legal que regula el sistema de evaluación de la gestión.
- Entidad o unidad del gobierno a cargo del sistema de evaluación de la gestión.
- Programa de evaluaciones con financiamiento.
- Las evaluaciones ex –post cubren toda la acción del gobierno.
- Criterios y procedimientos institucionalizados para incorporar los resultados de las evaluaciones en la gestión del gobierno.
- Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía.

En resumen, a lo largo del primer tema, nos hemos sumergido en los preceptos generales de la Gestión para Resultados en el sector público, remontándonos a la Administración por Resultados del sector privado y la forma en que la Nueva Gestión Pública retoma sus criterios en el sector público, posteriormente, de la NGP surge el enfoque de la Gestión por Resultados a nivel global, consiguientemente se propone la Gestión para Resultados en el Desarrollo como una forma de adopción de la GpR en el contexto de los países latinoamericanos. Además, se ha hecho referencia a las características particulares de los modelos de la GpR y la GpRD, mismos que conjuntamente con el Sistema de Evaluación PRODEV, han establecido un referente para evaluar las capacidades institucionales de los países latinoamericanos en la implementación de sus preceptos generales en el sector público, además, es de gran utilidad para el autodiagnóstico de las administraciones públicas, y en el caso de esta investigación en particular, proporcionan elementos que permiten valorar la forma en la que la información del desempeño influye en la toma de decisiones presupuestarias.

1.2 La adopción de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño del gasto público en México

Los países de América Latina han sustentado la adopción a la GpR y la GpRD en los modelos anteriormente descritos, sin embargo, dicha situación ha transcurrido de manera disímil y paulatina en cada gobierno, según las particularidades específicas de las administraciones

públicas en particular, incluso las adopciones han ocurrido anterior o posteriormente a la publicación de los marcos conceptuales presentados, no obstante en todo momento se han apegado a los preceptos generales de la GpR, en este sentido, se remarcan dos aspectos comúnmente recurrentes: la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño del gasto público.

A continuación, en el segundo tema del capítulo, se describe la forma en que dichos pilares de la GpR fueron adoptados en el sector público mexicano, no sin antes poner en contexto los antecedentes y la evolución de los sistemas de presupuestación y de evaluación.

1.2.1 El gasto y el presupuesto en México

No existen instrumentos más poderosos para influir en el crecimiento y desarrollo de un país, que el presupuesto y el gasto público, sin embargo, es preciso señalar a lo que se refiere cada uno de forma particular. El gasto público, es la suma total de las erogaciones que realizan los gobiernos nacionales y locales durante un periodo determinado, destinadas a bienes y servicios, es decir, a la inversión y al consumo. Por otro lado, el presupuesto se refiere a la asignación contable en partidas presupuestarias para cada uno de los rubros de un presupuesto global, generalmente establecido para un ejercicio con duración de un año natural. En este mismo sentido, el presupuesto, como conjunto de decisiones enfocadas a la integración del plan de gasto, es elaborado, analizado, discutido, aprobado y vigilado por los Poderes del Estado y los niveles de gobierno, reflejando también, la jerarquización de las prioridades de las finanzas públicas en la agenda pública de los gobiernos. El tipo de régimen político influye en la disposición del presupuesto público, por lo tanto, el presupuesto público es un valioso indicador del arreglo político de un país, en su elaboración confluyen diversas ideologías y se concretan objetivos de los actores políticos y sociales que en él intervienen. (Ayala Espino J. , 2005).

Por lo anterior, se observa el papel fundamental del presupuesto como eje rector para el ámbito público, el presupuesto regula y ordena el ejercicio del gasto, pero además, es fruto de un proceso que involucra a varios actores, tanto políticos y sociales, donde se marca la ruta de las actividades prioritarias que se desarrollarán durante el periodo presupuestado (Marcel, Sanginés, & Martínez, 2012).

Se entiende entonces, que el gasto y el presupuesto público, son instrumentos de los que el Estado dispone para el funcionamiento de la economía, para posteriormente, influir en su estabilización o desestabilización, esto se debe principalmente a que en la configuración del presupuesto, determinados rubros del gasto público podrían contribuir en el crecimiento económico. Además, el presupuesto público puede enfocarse al desarrollo económico, estimulándolo mediante la orientación del gasto a rubros que proporcionen beneficios y servicios sociales para la población. En el presupuesto público, el Estado no solo distribuye el gasto entre sus diversas funciones, también plasma sus objetivos sociales y económicos, configurando progresivamente las particularidades de un país. Por lo tanto, las partidas presupuestarias que conforman el presupuesto público, reflejan las prioridades del gobierno, pero también son un reflejo de las demandas de la sociedad, misma que en el grado de su desarrollo, buscará los mecanismos para influir positivamente en la determinación de los rubros del presupuesto (Ayala Espino J. , 2005).

1.2.2 Evolución de las técnicas presupuestarias en México

En aras de perfeccionar la distribución y el seguimiento del presupuesto, las técnicas presupuestarias evolucionaron conforme a las doctrinas económicas, por consiguiente, de manera general, tanto en el ámbito público como en el privado, existen diversos tipos de presupuestación: tradicional, incremental, análisis costo-beneficio, operativo, financiero, flexible, por programas, basado en desempeño, participativo, base cero, entre otros (ASE - CIEP, 2016).

A mediados del siglo XX, en los países de América Latina, el modelo presupuestario que prevaleció fue el *incrementalista*, basado en modificaciones o incrementos circunstanciales según el flujo de ingresos esperado, como es de suponerse, las deficiencias del modelo provocaron el surgimiento de nuevas técnicas presupuestarias en la región, tales como el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, mismos que incluyen algunos elementos y características propios de la técnica que actualmente prevalece, el presupuesto por resultados (García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzman, & Sanginés, 2016).

Por lo que concierne a México, donde generalmente, los recursos disponibles son limitados en relación a las necesidades de gasto, la elaboración del presupuesto debe realizarse dentro de un proceso adecuado que permita determinar a qué rubros prioritarios se destinará el gasto público, por ello, los gobiernos mexicanos han recurrido a diversas técnicas de

presupuestación implementadas en las etapas del ciclo presupuestario. En México se ha transitado por el presupuesto tradicional, el presupuesto base cero, el presupuesto por programas y la presupuestación por desempeño o performance budgeting (Ayala Espino J. , 2005).

A continuación, se describe la evolución y características principales de las técnicas de presupuestación empleadas en México, anteriores a la implementación de la presupuestación por resultados.

a) El presupuesto tradicional (1930-1976)

También conocido como Presupuesto por Objetos Específicos de Gasto, surge a finales del siglo XIX, implementándose en México a partir de 1930. En este tipo de presupuestación, la característica principal recae en la determinación de techos presupuestales con el propósito tener un control efectivo de las partidas, especificando la asignación a cada rubro, de manera que los organismos públicos no incurran en gastos por encima de lo originalmente presupuestado. Controla los recursos públicos de manera fácil y sencilla, incluso su implementación, no requería de algún tipo de especialización, puede decirse que *se basa en la intuición más que en la razón*. Si bien la técnica tradicional, define el gasto de cada ramo o partida, no proporciona información acerca de la eficiencia y efectividad, por lo tanto, la medición de los resultados se torna difícil al no establecer metas ni objetivos. En pocas palabras, se enfoca en el control del gasto, no así en los resultados (ASE - CIEP, 2016).

b) El presupuesto por programas (1976-1996)

Con la adopción del Presupuesto por Programas (PPP) en 1976, el gobierno mexicano da los primeros pasos hacia la modernización de la técnica presupuestaria. El PPP promueve la planeación nacional, la función pública general se clasificó en funciones y subfunciones, comienzan a vincularse los costos de los programas con los resultados, por lo tanto los recursos públicos se orientan al cumplimiento de objetivos generales y particulares, se establecieron metas a largo plazo y el gasto público se clasificó en gasto de funcionamiento y de inversión, en términos generales, puede decirse que el PPP prestó más atención a las funciones realizadas que a las adquisiciones gubernamentales (ASE - CIEP, 2016).

c) El presupuesto por desempeño (1996-2006)

El presupuesto por desempeño es considerado el antecedente directo a la actual técnica de presupuestación utilizada en nuestro país, el presupuesto basado en resultados, sin embargo la diferencia entre ambos, radica en que el primero, a diferencia del segundo, realiza la asignación presupuestaria considerando la eficiencia en el ejercicio del gasto público, más no los resultados derivados de dicha ejecución. Por consiguiente, su fundamento principal recae en la asignación de recursos según la relación entre el costo y las actividades que llevan a cabo los organismos públicos (ASE - CIEP, 2016). Derivado de este modelo de presupuestación, se dieron algunas reformas en la administración pública mexicana:

- En 1996, se propone la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y la Nueva Estructura Programática (NEP), con las que a partir del siguiente ejercicio se incorporan técnicas de la Gestión para Resultados al ciclo presupuestario, tales como la administración por objetivos, la planificación estratégica y los indicadores de desempeño; se modifica la clasificación presupuestaria para ligarla a la eficiencia, la calidad y efectividad y la medición del desempeño (ASE - CIEP, 2016).
- Con el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) en 2003, se sistematiza el ciclo presupuestario, a través de un sistema informático en línea para la simplificación administrativa de los trámites relacionados con las etapas del proceso presupuestario, se fortalece la estructura programática presupuestaria y la inclusión de metas e indicadores (ASE - CIEP, 2016).

Conforme a la evolución de las técnicas presupuestarias anteriormente descritas, pueden observarse avances graduales en la integración del presupuesto público, de lo anterior se puede precisar que las técnicas emergentes, retoman elementos propios de las técnicas anteriores, e incluso, como podrá observarse más adelante, el presupuesto basado en resultados, como técnica de presupuestación actual, se conforma de elementos característicos del presupuesto por programas y del presupuesto por desempeño, e incluso, se puede concluir que el presupuesto por resultados, es aun considerado un presupuesto tanto de programas como de desempeño, pero con un fuerte enfoque en los resultados.

1.2.3 Evolución de los sistemas de evaluación del gasto público en México

Conforme fue transcurriendo el proceso evolutivo de las técnicas de presupuestación en México, fue imprescindible la adopción e impulso de sistemas de evaluación del gasto público que posibilitaran el mejoramiento de las asignaciones presupuestarias y la ejecución de los recursos públicos, a continuación se describe la evolución de los mecanismos institucionales que el gobierno mexicano implementó con antelación a la institucionalización formal del Sistema de Evaluación del Desempeño.

a) Periodo post-revolucionario (1920-1970)

Durante este periodo, los avances en materia de evaluación de los recursos públicos se muestran incipientes, debido a la permanencia del partido hegemónico en el poder, las condiciones no ameritaban la evaluación de resultados gubernamentales (González & Hernández, 2010), por lo tanto, poco se realizó en materia de evaluación, no existe evidencia de una metodología que durante el periodo post revolucionario abonara en este sentido (Mejía Lira, 2005).

b) Sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

En este sexenio se inician los primeros pasos en materia evaluativa, como consecuencia, surge el interés de verificar el desempeño de las instituciones gubernamentales, es por ello que se crean los primeros mecanismos de seguimiento y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para controlar los ingresos y egresos, principalmente en las denominadas entidades paraestatales; sin embargo, en términos generales, los procesos de evaluación no presentaron avances respecto al anterior periodo post-revolucionario (Mejía Lira, 2005).

c) Sexenio de José López Portillo (1976-1982)

En este periodo, se crea la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), entre sus atribuciones se encontraban la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público. Sin embargo, no se creó un sistema de evaluación como tal, únicamente se recopilaba información de los programas para revisar avances, identificar errores y establecer estrategias de corrección. En este sexenio, destaca la pugna por atribuciones entre la SPP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la

Coordinación de Evaluación de la Secretaría de Presidencia. Por lo que respecta al Poder Legislativo, se aprobó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la que se fortaleció la rendición de cuentas (Mejía Lira, 2005).

d) Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Durante este periodo, se dan los primeros pasos en materia de evaluación, se extingue la Coordinación de Evaluación de la Secretaría de Presidencia y se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para encargarse del control, seguimiento, evaluación y fiscalización del gasto gubernamental, sin embargo, dichas funciones se realizan únicamente en un plano meramente institucional (González & Hernández, 2010). De esta manera, la SPP pierde atribuciones respecto a los procesos de evaluación, al ser transferidas a la SECOGEF, dependencia que a su vez, se enfoca en mayor medida en las revisiones y auditorías que en la evaluación de resultados del gasto público. En este sexenio, resalta la elaboración del primer documento nacional de planeación a cargo de la SPP, conocido entonces como Plan Global de Desarrollo (Mejía Lira, 2005).

e) Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Durante este periodo desaparece la SPP, por lo tanto sus atribuciones se transfieren a la SHCP, por otro lado la SECOGEF se transforma en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Con la creación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, se incentiva la evaluación y la transparencia, planteándose entonces la necesidad de llevar a cabo evaluaciones que midan los impactos y beneficios (Mejía Lira, 2005).

f) Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Durante este sexenio se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el que se propone un sistema de evaluación orientado a resultados, en este marco, las dependencias federales definieron indicadores de distintos tipos orientados a medir los objetivos estratégicos, los proyectos, la gestión y el servicio (Mejía Lira, 2005).

El PROMAP, formulado para el periodo 1995-2000, parte del reconocimiento de las limitaciones de la administración pública en cuanto a mecanismos de medición y evaluación

del desempeño, hasta ese momento, no se valoraba la contribución de los recursos públicos en el alcance de los objetivos gubernamentales, por lo que el nivel de desempeño era determinado según el nivel de gasto público autorizado (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008).

Por ello, en 1997 se pone en marcha la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), programada a largo plazo para consolidarse totalmente en 2006, la RSP incluía entre otros aspectos, dos componentes fundamentales: la Nueva Estructura Programática (NEP), dirigida a un nuevo enfoque en la técnica presupuestaria y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que proporcionaría información para las decisiones presupuestarias, este último, se basaba en indicadores estratégicos de cobertura, calidad, eficiencia, alineación de recursos e impacto. Sin embargo, durante este periodo, el diseño de los indicadores no logró influir en la toma de decisiones presupuestarias, debido a que no fueron alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008).

g) Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Durante este periodo, debido a la alternancia del partido en el poder, la RSP, no continuó según lo programado, por el contrario, el Poder Ejecutivo estableció un *sistema de metas presidenciales* que interrumpieron la conformación del SED. Sin embargo, durante los ejercicios fiscales subsecuentes, el Poder Legislativo, tomando como base los planteamientos del SED, encargó una serie de evaluaciones externas a los programas sociales, no obstante, los primeros ejercicios de evaluación no tuvieron los resultados esperados; los términos de referencia heterogéneos, así como los mecanismos y metodologías utilizados, provocaron evaluaciones contradictorias, sin ninguna utilidad real, por consiguiente, la evaluación desempeño no fue considerada en las decisiones presupuestarias. Por otro lado, en 2005, se conforma el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que, entre otros aspectos se encarga de coordinar la evaluación de los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008).

De los avances en los sistemas de evaluación anteriormente descritos, se destaca la intención de conformar al Sistema de Evaluación de Desempeño en 1997, la conformación se realizaría gradualmente concluyéndose en 2006, sin embargo, por cuestiones políticas se interrumpió; a

pesar de ello, el sistema logró consolidarse poco tiempo después, tal como se puntualizará posteriormente.

En resumen, hasta este punto se ha descrito la evolución de las técnicas presupuestarias y de los sistemas de evaluación del gasto público, abarcando el periodo que comprende desde la década de los 20's hasta el año 2006; en el siguiente tema se abordará de manera cronológica, la adopción formal tanto del Presupuesto basado en Resultados, como del Sistema de Evaluación del desempeño en el sector público mexicano a partir de las reformas del 2006.

1.2.4 La institucionalización del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La adopción de un modelo de Gestión para Resultados, que conlleva invariablemente a la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño, implica tres aspectos en el sector público: el constitucional, el político y el ciudadano. El primero de ellos se refiere a las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de los recursos públicos, el segundo se refiere a la responsabilidad política de las autoridades en relación a sus programas de gobierno, y la tercera se refiere a la delegación ciudadana para el uso de los recursos públicos por parte de las autoridades electas democráticamente. Sin embargo, la implementación de la GpR dista mucho de ser homogénea, por este motivo, los países, organismos e instituciones la han adoptado bajo distintas perspectivas (Emery, 2005, como se citó en BID-CLAD, 2007).

En el caso de México, es a partir de 2006 que el gobierno mexicano realizó una serie de reformas al marco jurídico-normativo con el objeto de institucionalizar la adopción de la Gestión para Resultados en los procesos y procedimientos institucionales, incluyendo el proceso presupuestario del gasto público.

En México, la implementación jurídica tanto del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) como del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), tiene su origen concretamente en tres situaciones: 1) la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establece el marco normativo del PbR; 2) posteriormente con la Reforma Hacendaria Integral (RHI), se determina una de las principales directrices en materia de implementación del PbR, la reforma al artículo 134º Constitucional, que implementa la evaluación del desempeño del gasto público en los tres órdenes de gobierno; y por último, 3) la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con la que los registros

contables se convierten en un factor determinante para la toma de decisiones del gasto público (Takahashi-Iturriaga, 2013).

Por su parte, Puron-Cid y Cruz (2019), también señalan que para adoptar institucionalmente la evaluación del desempeño y por consiguiente la presupuestación por resultados en México, el gobierno mexicano realizó reformas al marco legal y normativo para poder integrarlos formalmente al proceso presupuestario, además añaden que el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) requiere información de calidad respecto a las metas y objetivos de los programas públicos, por lo tanto, en México fue necesario crear el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), sin embargo, para Abedrop (2015) la presupuestación por resultados es un instrumento determinado por la evaluación del desempeño, que a su vez surge del enfoque de la Gestión por Resultados en el marco de la Nueva Gestión Pública.

Respecto a lo anterior, independientemente de si el PbR tiene su origen en el SED o viceversa, lo importante radica en la relación que existe entre ambos, al respecto, Puron-Cid y Cruz (2019) determinan que el PbR y el SED se complementan mutuamente en la manera que establecen una relación medible entre los procesos de presupuestación y el logro de los objetivos programados en términos de eficacia y eficiencia, generando a su vez, una mayor transparencia en la ejecución de los programas públicos.

1.2.4.1 Cronología de reformas jurídicas para la adopción del PbR-SED

Tomando como referencia la literatura y la normatividad correspondiente, es posible determinar la ruta y las reformas más significativas que dieron origen a la implementación del PbR – SED en la Administración Pública Federal, mismas que se describen a continuación.

a) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006

En la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2006 (PPEF) enviado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se hace mención de la adopción de una nueva metodología presupuestaria para optimizar las actividades, los indicadores y las metas institucionales, dicha metodología se basa en el enfoque del presupuesto por resultados, puntualizando que su objetivo será la vinculación del gasto con los indicadores de desempeño de las metas presupuestarias (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008). Finalmente, el PPEF 2006 con enfoque a resultados, fue

discutido, aprobado y publicado el 22 de diciembre de 2005 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2005).

Si bien es cierto, la aprobación del PPEF 2006 se realizó estando aún vigente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya se vislumbraba un nuevo modelo que sustituiría a las leyes de contabilidad y presupuesto vigentes hasta ese momento, y con ello, posteriormente se inicia la institucionalización de la Gestión para Resultados en México, por medio de la adopción del PbR-SED.

b) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Los esfuerzos legislativos y administrativos en cuanto a la evolución de las técnicas de presupuestación y evaluación anteriores al 2006, se consolidan con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la que se construyen los cimientos institucionales del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño como parte del ciclo presupuestario.

Es así que, el 30 de marzo de 2006 se publica en el Diario Oficial de la Federación la LFPRH, con el propósito de “reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). Por consiguiente, la LFPRH abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente a la fecha, obligando además, a realizar el trámite legislativo correspondiente para la conformación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a más tardar durante el ejercicio 2008.

Por lo que respecta a la programación y presupuestación del gasto público, la LFPRH establece que los *anteproyectos de presupuesto de egresos* de las dependencias y entidades, deberán integrarse con base en la información del SED, es decir, con la valoración de los avances logrados de ejercicios anteriores, en cuanto a metas y avances, tanto físicos como financieros. Además, para facilitar la alineación de los programas con el plan de desarrollo, los *anteproyectos de presupuesto de egresos* deberán integrarse considerando la *estructura programática*, en la que se incluyen indicadores de desempeño y metas programadas.

Por lo que corresponde a la evaluación del gasto público, la LFPRH establece que se llevará a cabo mediante la revisión del nivel de cumplimiento de las metas y objetivos, a través de indicadores estratégicos y de gestión, en este sentido, refiere que los indicadores de desempeño constituyen la base en la que sustenta el SED. Los organismos públicos responsables de la evaluación del desempeño deberán realizar evaluaciones a los programas y políticas públicas, por sí mismos o a través de terceros, los resultados serán de carácter público, debiéndose dar seguimiento a las recomendaciones emitidas; además se establece la obligación de elaborar *programas anuales de evaluaciones*.

En resumen, la nueva LFPRH establece, entre otros aspectos relevantes, la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el uso de la estructura programática como clasificador del gasto, con estas acciones el gobierno federal transitó definitivamente a la Gestión para Resultados, y a partir de ese momento, los indicadores para la medición del desempeño se convierten en elemento fundamental tanto de la programación y presupuestación, como de la evaluación de los recursos públicos.

c) Acuerdo mediante el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En seguimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cuanto a la implementación del SED, el 31 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación se publica el *Acuerdo mediante el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, con el objetivo de:

“Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Entre los aspectos más relevantes del acuerdo, se encuentra la vinculación del SED con las fases del ciclo presupuestario, el impulso del PbR, y la generación de información permanente y sistemática, de los avances y resultados de las evaluaciones del desempeño de los programas y políticas públicas. Por otro lado, también establece que tanto el PbR como el SED deberán implementarse de forma gradual y progresiva, a fin de que los indicadores sean considerados en la programación y presupuestación para formar parte de los presupuestos de

egresos, y los resultados del ejercicio se incorporen a la Cuenta Pública, en términos de los avances determinados por la evaluación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

d) Reforma al artículo 134º Constitucional

Una vez implantado el Sistema de Evaluación del Desempeño en el gobierno federal, el 07 de mayo de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por lo que respecta a la reforma del artículo 134, a la letra establece que:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...”
(Honorable Congreso de la Unión, 2008).

Se entiende entonces, que la reforma constitucional está encaminada a impulsar la Gestión por Resultados, constituyendo la evaluación del gasto público como medio de asignación presupuestaria, y con ello se pretende mejorar la administración de los recursos públicos en los tres niveles de gobierno.

e) Ley General de Contabilidad Gubernamental

El 31 de diciembre de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con la finalidad de establecer los criterios generales de la contabilidad y la emisión de la información financiera en los entes públicos federales, estatales y municipales; además, en el artículo 61º establece que los tres niveles de gobierno deben llevar a cabo la presupuestación de los recursos públicos tomando como base las metodologías del PbR y del SED, lo que implica invariablemente un cambio en el enfoque del ciclo presupuestario:

“En el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos de egresos, deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008).

A lo largo de este segundo tema se ha definido al gasto y al presupuesto público, determinando su importancia a nivel social y económico, así también se ha recorrido por la evolución de las técnicas presupuestarias y los instrumentos de evaluación del desempeño utilizados con anterioridad a la institucionalización del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México, finalmente se relataron cronológicamente las reformas jurídicas necesarias para lograr la adopción definitiva del PbR y el SED.

Aunado a lo anterior, debe considerarse un aspecto que puede impactar en el alcance de las disposiciones normativas relacionadas con la evaluación del desempeño y la presupuestación por resultados del gasto público a nivel nacional y local. Como se desarrolló en el capítulo, las reformas legales y constitucionales originaron la institucionalización del PbR-SED en México; sin embargo, en el 2020, el H. Congreso de la Unión reformó algunos párrafos del artículo 4º de la Constitución Política Mexicana para elevar a carácter constitucional algunos de los programas y/o proyectos prioritarios del gobierno federal, tales como: el acceso a los servicios de salud, apoyos económicos a personas con discapacidad permanente, pensiones para adultos mayores, becas educativas en todos los niveles escolares del sistema público y políticas para la inclusión de los jóvenes en el ámbito laboral (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021).

Se entiende que las reformas anteriores están encaminadas a mejorar el bienestar económico y social de la población objetivo, así también, es de suponerse que el único objetivo de dichas reformas consiste en asegurar la atención a los sectores más vulnerables de la población. Conforme dicha situación, pudiera parecer que lo establecido en los artículos 4º y 134º constitucionales se contradicen entre sí, debido a que, los programas y/o proyectos prioritarios garantizados por la Constitución, independientemente de la evaluación del desempeño que obtengan, deberán presupuestarse de manera permanente durante cada ejercicio, sin embargo, no debe dejarse de lado la naturaleza social de este tipo de asignaciones

presupuestarias; de igual manera, es de suponerse que los programas y/o proyectos prioritarios elevados a rango constitucional, deben supeditarse a los principios de eficacia y eficiencia para satisfacer el propósito de su creación.

Entonces, en este primer capítulo se concluye que la evolución de las técnicas de presupuestación, las herramientas de evaluación, así como las reformas encaminadas a la institucionalización del PbR-SED, han mejorado significativamente la adopción de la Gestión para Resultados en materia de gasto y presupuesto del sector público mexicano. En consecuencia, la normatividad vigente establece que los presupuestos deben sustentarse en la evaluación del desempeño, y a su vez, la evaluación del desempeño debe generar información para poder llevar a cabo una presupuestación con base en resultados; por tal motivo, este binomio inseparable PbR-SED, constituye un avance en el uso y rendimiento del gasto público, que conlleva invariablemente una mejor provisión de bienes y servicios a la sociedad, promoviendo así, la consolidación del valor público en la gestión gubernamental.

CAPITULO 2

LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO

El objetivo principal de este capítulo consiste en describir, a partir de la institucionalización del PbR y el SED en el sector público mexicano, la forma en que se implementa la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño, incluyendo los elementos principales que los conforman y los procesos metodológicos que se realizan.

Para ello, en el primer tema se realiza una conceptualización general de la presupuestación por resultados, puntualizando en el PbR como la técnica presupuestaria en México y su implementación técnica y practica en las dependencias y entidades. De igual forma, en el segundo tema se conceptualiza de manera general la evaluación del desempeño, para caracterizar al SED como la metodología de evaluación en México, describiéndose las principales herramientas utilizadas en la evaluación.

En el tercer tema se describe la relación del PbR – SED respecto a la toma de decisiones presupuestarias, así como la forma en que las disposiciones legales determinan dicha relación. En el cuarto tema se describe al ciclo presupuestario como el proceso en el que interactúan el PbR y el SED, detallándose de manera general cada una de las etapas que lo conforman.

Finalmente, en el quinto tema, se describe a la Metodología del Marco Lógico (MML) como técnica que vincula al PbR y al SED dentro del ciclo presupuestario, de igual manera, se puntualizan las fases y pasos que conforman la MML.

2.1. La presupuestación por resultados

2.1.1 Conceptualización de la presupuestación por resultados

A partir de la técnica de presupuestación por programas, en la década de 1990 surgen las incipientes ideas del concepto de presupuestación por resultados, cuando aún sin haberse articulado una definición como tal, los países desarrollados comienzan a implementar por

primera vez, un presupuesto que vincula el gasto público con el desempeño, entre los países pioneros se encuentran Australia, Finlandia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá, Suecia y Estados Unidos. Posteriormente, el concepto de presupuestación por resultados es recogido por la literatura y por organismos internacionales (Marcel, Guzman, & Sanginés, 2013).

Una de las primeras publicaciones de organismos internacionales que hacen referencia a la presupuestación por resultados fue el Informe “Presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas”, en el que se pretendió examinar la propuesta de adopción de la metodología del Presupuesto basado en Resultados en los Estados Miembros de las Naciones Unidas, respecto a las experiencias obtenidas por las organizaciones integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en dicho informe se menciona la propuesta del entonces Secretario General de la ONU, Andrzej T. Abraszewski, refiriéndose a la presupuestación basada en resultados como la formulación de un presupuesto por programas, en el que se determinan los resultados esperados al inicio de un ciclo presupuestario, sirviendo como parámetro de medición el desempeño real al final del periodo (Abraszewski, Bouayad-Agha, Fox, & Münch, 1999).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), definió al presupuesto por resultados como una forma de asignar fondos presupuestarios a resultados medibles, haciendo hincapié en que la presupuestación por resultados se puede aplicar a diversas técnicas y modelos presupuestarios que los países pueden adoptar de acuerdo con sus capacidades, culturas y políticas (Secretary General of the OECD, 2007).

Por otro lado, en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, celebrada en la Ciudad de México y auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la OCDE y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde se dieron cita algunos de los máximos exponentes a nivel mundial sobre la presupuestación por resultados, se propusieron diversas conceptualizaciones al respecto. Para Marc Robinson (2009), es el mecanismo que vincula el financiamiento público con los resultados de las organizaciones, para mejorar el gasto público en términos de eficiencia y efectividad, a través del uso de la información institucional del desempeño. Por su parte, Graham Scott (2009), define al presupuesto por resultados como la forma en que los componentes de las metodologías o sistemas presupuestarios contribuyen en la promoción de un mejor desempeño del sector estatal durante todo el ciclo presupuestario.

Por lo que respecta a la literatura académica, se puede hacer referencia a varias concepciones de la presupuestación por resultados. Para Arellano Gault (2004) la presupuestación por resultados se enfoca en alcanzar resultados medibles a través de la planeación al interior de los organismos gubernamentales, de esta manera, se descentralizan, en cierta medida, las decisiones presupuestarias, involucrando a un mayor número de instituciones que a su vez, obtienen mayor libertad de gestión a cambio de mejores resultados; además la presupuestación por resultados, incluye aspectos como la rendición de cuentas, de esta manera los resultados del desempeño, *“no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución”* (Arellano Gault, 2004, pág. 568).

Para Abedrop (2015), el Presupuesto basado en Resultados, permite transformar y optimizar la toma de decisiones en materia de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto público, resaltando la importancia de los resultados de los programas públicos; además, considera que no existe una definición específica, y por lo tanto universalmente aceptada del Presupuesto Basado en Resultados, sin embargo, en los últimos años, han surgido diversos conceptos definidos por los propios organismos públicos que lo implementan al interior de sus organizaciones conceptos que hacen referencia a un consenso entre los elementos que debe contener la presupuestación por resultados.

En una publicación editada por el Banco Mundial a petición del gobierno mexicano, Arizti, Castro y Fernández Ordoñez (2010) consideran a la presupuestación por resultados como una técnica dentro del monitoreo, evaluación y seguimiento a los resultados; haciendo referencia a su aplicación en México, determina al Presupuesto basado en la Información del Desempeño como la correcta utilización de la información por parte de los involucrados en la toma de decisiones de las fases del ciclo presupuestario, para asignar los recursos con base en la información del desempeño, a fin de mejorar la calidad y eficientar el gasto público.

Por otro lado, Marcel, Sanginés y Martínez (2012), se refieren al presupuesto basado en el desempeño como todos los procesos, instrumentos y metodologías que coadyuvan a que las decisiones presupuestarias adopten de manera sistemática la información sobre el desempeño del gasto público, considerando tanto los ejercicios pasados, como los resultados esperados, incluyendo también en el concepto, a las condiciones, exigencias e incentivos que implementan los organismos públicos para poder obtener información del desempeño.

2.1.2 Conceptualización del Presupuesto basado en Resultados, como técnica presupuestaria en México.

En México, la actual técnica de presupuestación por desempeño, recibe el nombre de Presupuesto basado en Resultados, cuya esencia radica en garantizar a los ciudadanos que el gobierno aplicará los recursos públicos de la mejor manera posible, en el entendido que los recursos que integran al presupuesto público son de los mexicanos, por lo tanto, el presupuesto debe reflejar las necesidades prioritarias de la sociedad mexicana en su conjunto. En este sentido, es fundamental la conformación de una cultura enfocada a resultados, en la que gobierno y ciudadanos, se involucren en la Gestión para Resultados, desde los procesos de planeación hasta la evaluación de los programas públicos (Abedrop, 2015).

La definición oficial de la presupuestación por resultados se determina en el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, publicado el 31 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se define al Presupuesto basado en Resultados (PbR) como:

“El proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008, pág. 5).

Para complementar el concepto oficial anteriormente descrito, se puede hacer referencia a una definición alternativa de la SHCP, en la que se resalta los beneficios que el PbR ostenta para los bienes y servicios públicos:

“Un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 11).

Conforme a los conceptos anteriores, incluyendo las definiciones proporcionadas por los organismos internacionales y la literatura, es posible determinar ciertos elementos comunes en la concepción del PbR como técnica de presupuestación:

- Conserva características de los presupuestos elaborados con base en programas y desempeño, es flexible en su adopción según las particularidades del organismo o administración pública donde se implemente.
- Permite determinar resultados medibles en cuanto a eficiencia, efectividad e impacto, por consiguiente, para evaluar el desempeño utiliza parámetros de medición.
- Se encuentra estrechamente ligado a la planeación, programación, ejercicio y evaluación de los recursos públicos, por lo tanto contribuye a la toma de decisiones presupuestarias basadas en los resultados pero con un enfoque estratégico del gasto público.
- Mejora la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, fomenta la rendición de cuentas y promueve la calidad en la gestión gubernamental.

2.1.2.1 Implementación del Presupuesto basado en Resultados.

Primeramente, para que el PbR pueda implementarse en la administración pública, es imprescindible la confluencia de ciertos elementos que orienten la acción gubernamental:

1) Alineación de los programas presupuestarios y sus asignaciones monetarias durante todas las etapas del ciclo presupuestario; 2) Seguimiento a programas presupuestarios a través de indicadores; 3) Información del desempeño obtenida a través del seguimiento a indicadores y las evaluaciones; 4) Asignación presupuestaria con base en los resultados del seguimiento y la evaluación del desempeño; y 5) Evaluación del desempeño a través de metodologías que permitan conocer los avances en cuanto a metas y objetivos (SHCP-UNAM, 2019).

Por otro lado, existen valiosas herramientas que fomentan la implementación exitosa del PbR en el sector público: 1) Establecer una metodología de planeación que permita identificar las acciones prioritarias que habrán de implementarse; 2) La utilización de matrices de marco lógico para apoyar el proceso de toma de decisiones en cuanto a las acciones que habrán de implementarse; y 3) El uso de tableros de control para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación (Abedrop, 2015).

De acuerdo a los párrafos anteriores, se observa que en la implementación del PbR existen elementos comunes y necesarios para poder realizar las asignaciones presupuestarias con base en el desempeño, en primer lugar se encuentra la planeación y el establecimiento de metas y objetivos, en segundo lugar implementar acciones de seguimiento y la evaluación a efecto de poder contrastar lo planeado con lo efectivamente logrado, en tercer lugar la implementación de una metodología que permita ligar y estructurar todo lo anterior, en el caso de nuestro país, se utiliza la Metodología del Marco Lógico (MML).

Por otro lado, los elementos anteriormente mencionados se desarrollan dentro de un proceso conocido como *ciclo presupuestario*, en el que en cada una de sus etapas se llevan a cabo procedimientos estrechamente ligados entre sí, encaminados a que la presupuestación de los recursos públicos se realice por consideración de los resultados obtenidos, más adelante se detallarán las etapas del ciclo presupuestario y su vínculo con el PbR-SED y se describirá la MML, como la herramienta principal para poder insertar el PbR y el SED en el ciclo presupuestario.

En relación a lo anterior, por el momento basta con saber que los primeros pasos para la implementación del PbR en el sector público mexicano coinciden exactamente con las etapas de la MML, ya que dicha metodología es una técnica para el diseño de los programas, pero también para la evaluación de los mismos.

Una manera sencilla de describir a groso modo los pasos para la implementación del PbR consiste en llevar a cabo las siguientes etapas: 1) Metodología del Marco Lógico; 2) llevar a cabo la presupuestación; 3) evaluación financiera; 4) evaluación del cumplimiento de objetivos y 5) cumplimiento de obligaciones de transparencia (Espino Miranda, 2020).

Por consiguiente, habiéndose diseñado y definido los programas presupuestarios con base en la MML, se procede a la presupuestación de los mismos, que consiste en la asignación de los montos requeridos para cada una de las actividades que se implementarán. Para que esto se pueda realizar de la mejor manera, en México se utiliza la *estructura programática* como clasificador del gasto.

La programación y presupuestación del gasto público debe comprender *las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas del plan de desarrollo* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). Por consiguiente, la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos de las

dependencias y entidades durante las etapas de programación y presupuestación, se realizarán considerando, entre otros aspectos, los resultados del ejercicio fiscal anterior derivados del Sistema de Evaluación del Desempeño en cuanto a los avances en el cumplimiento de las metas y objetivos de la planeación nacional y los avances físico-financieros, en otras palabras, la integración de los anteproyectos de presupuesto de egresos, deberá realizarse con base en los indicadores del SED.

Las asignaciones presupuestarias de las actividades, contenidas en los anteproyectos de presupuesto de egresos de las dependencias y entidades, deben sujetarse a la clasificación del gasto conocida como *estructura programática* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

La estructura programática clasifica a los programas presupuestarios de las dependencias y entidades, con el objetivo de organizar las asignaciones presupuestarias de una manera homogénea, siendo obligatoria para todos los niveles de gobierno de las administraciones centrales y paraestatales, así como para los Poderes Legislativo y Judicial (Consejo Nacional de Armonización Contable, 2013).

Las categorías en las que la estructura programática clasifica al gasto son: la función, la subfunción, el programa y la actividad institucional (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). En este sentido, la función se refiere a las acciones que las dependencias y entidades realizan dentro del marco jurídico aplicable; la subfunción es un nivel más específico de la función, para identificar las actividades específicas de las unidades administrativas; el programa se refiere a una categoría que agrupa representativa y homogéneamente la asignación presupuestaria para el logro de las metas y objetivos; y la actividad institucional son las acciones propiamente características o de apoyo que llevan a cabo las dependencias y entidades para alcanzar las metas y objetivos de los programas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Las categorías anteriores, deben estar alineadas a ciertos elementos como la misión, los objetivos, metas basadas en indicadores, las unidades responsables o ejecutoras del gasto. Tanto las categorías como los elementos, deben estar vinculados con el plan nacional de desarrollo y los programas que se deriven del mismo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

En síntesis, la estructura programática facilita la integración del presupuesto por resultados, y representa un vínculo entre los programas presupuestarios, los ejecutores del gasto y la planeación nacional. Finalmente es conveniente recalcar que, las asignaciones presupuestarias sujetas a la estructura programática, deben elaborarse con base en la información del desempeño de los ejercicios anteriores, dicha cuestión representa el sustento del Presupuesto basado en Resultados.

2.2 La Evaluación del Desempeño

2.2.1 Conceptualización de la Evaluación del Desempeño.

La evaluación del desempeño en la gestión pública puede realizarse considerando tres niveles analíticos: macro, meso y micro; a nivel macro, se evalúa el desempeño de las políticas públicas del gobierno, a nivel meso, se evalúa el desempeño de las instituciones y organismos públicos, y a nivel micro, se evalúa el desempeño de las acciones que realizan los servidores públicos. El diseño de un sistema de evaluación debe contemplar cada uno de los distintos niveles, estableciéndose una correlación entre los resultados y la toma de decisiones. La efectividad de la evaluación del desempeño, radica en la proporción de información adecuada y suficiente, que permita determinar el cumplimiento de las metas y realizar ajustes en caso de que los resultados obtenidos no sean los originalmente planteados, de manera que se puedan tomar decisiones de gestión, en cuanto a las políticas públicas (nivel macro), a las organizaciones y programas (nivel meso), o en cuanto a los recursos humanos (nivel micro). (Ospina Bozzi, 2001).

Un sistema de evaluación basado en resultados representa una útil herramienta para medir avances y determinar el impacto de los programas y políticas. La evaluación, como método de análisis, permite determinar conclusiones correctas acerca del funcionamiento de los programas, determinando si en realidad producen los efectos esperados. El diseño e implementación de un sistema de evaluación, proporciona a los tomadores de decisiones de la gestión pública, mayores herramientas de información para alcanzar las metas y objetivos, en el sentido que aporta evidencias para realizar, en caso de ser necesario, correcciones oportunas a las políticas y programas públicos (Zall Kusek & Rist, 2004).

La Organización de las Naciones Unidas (2005) formuló las “Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”, en el documento se remarca la importancia de la evaluación en el proceso de aprendizaje de las instituciones, ya que al proporcionar evidencia de los resultados, intencionales y no intencionales, ayuda a comprender el desempeño, a la vez que fomenta la rendición de cuentas.

La ONU define a la evaluación como una valoración sistemática e imparcial del desempeño de los programas y políticas, mediante la examinación de los procesos con el objetivo de entender los resultados esperados y alcanzados, o bien la ausencia de ellos, para mejorar la gestión y optimizar los recursos. La evaluación se enfoca en el impacto, la relevancia, la efectividad y la eficiencia, al tiempo que suministra información útil y oportuna. La evaluación es parte sustancial de la toma de decisiones y de las fases de presupuestación, contribuyendo en gran medida a la Gestión por Resultados (Organización de las Naciones Unidas, 2005).

Ahora bien, para dar mayor claridad a los conceptos utilizados en el campo del desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) elaboró el “Glosario de los principales términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados”, donde se puntualiza el concepto de evaluación:

“Es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2010, pág. 21).

Se ha dicho que no se puede evaluar aquello que no es susceptible de medición, sin embargo, entre la medición y la evaluación existe una puntual diferencia: la evaluación conlleva a un juicio de valor. Por lo tanto, la evaluación es indispensable para conocer el cumplimiento de los objetivos, establecer los avances y rectificar el rumbo, en caso de considerarse necesario. La evaluación en sí misma permite retroalimentar la implementación de los proyectos, programas y políticas, además de “*ofrecer recomendaciones en los procesos de toma de decisiones para optimizar recursos y garantizar los mejores resultados*” (De la Mora, 2013, pág. 42). Por consiguiente, la evaluación del desempeño puede determinarse como una

valiosa herramienta para determinar que funciona y que no funciona, en la medida en que el enfoque de la evaluación se dirija en conocer la efectividad de los programas, proyectos o políticas, y no únicamente en el análisis burocrático de datos e indicadores.

2.2.2 Conceptualización del Sistema de Evaluación del Desempeño, como metodología de evaluación en México

En México, la evaluación del desempeño se enfoca en conocer los resultados y el impacto de los recursos públicos aplicados a los programas y proyectos, a fin de implementar las acciones necesarias; así como en determinar la eficacia, eficiencia, calidad y economía de los bienes y servicios públicos, en términos de transparencia y rendición de cuentas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

En México, la evaluación del desempeño, principalmente se lleva a cabo por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya definición oficial se establece en el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, definiéndolo como:

“El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, 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” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008, pág. 1).

A partir de la anterior definición, se pueden determinar las siguientes consideraciones respecto al SED: 1) es una técnica de evaluación que engloba diversas herramientas; 2) es obligatoria, pero no limitativa a otros sistemas de evaluación; 3) se basa en indicadores para medir el desempeño.

En términos del SED, el desempeño institucional, en cuanto al logro de las metas y objetivos, debe estar vinculado a la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y ejercicio, por lo tanto, el SED impulsa el Presupuesto basado en Resultados (PbR) durante las etapas del ciclo presupuestario, proporcionando información de manera permanente acerca de los

avances y resultados en el ejercicio de los recursos públicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

El Sistema de Evaluación del Desempeño, regulado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública con apoyo del CONEVAL, es aplicable para la evaluación de los recursos federales, incluyendo los que ejecuten las entidades federativas, las demarcaciones municipales y las entidades paraestatales locales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Por otra parte, conforme a lo establecido la normatividad jurídica que regula al SED, es posible identificar las dos herramientas principales que utiliza para llevar a cabo la evaluación del desempeño: a) seguimiento a los indicadores y b) el programa anual de evaluación, los cuales se desarrollan a continuación.

2.2.2.1 Seguimiento a indicadores

Durante las etapas de programación y presupuestación, las dependencias y entidades deberán formular indicadores para medir el desempeño estratégico de los programas prioritarios. Así también, a partir de los indicadores, llevarán a cabo actividades permanentes de seguimiento y monitoreo a los avances y resultados del desempeño de los programas, políticas e instituciones, a fin de detectar y subsanar irregularidades, aplicándose las medidas requeridas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

En términos similares, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que la evaluación del desempeño se llevará a cabo mediante el análisis de indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer del grado de cumplimiento de las metas y objetivos. Por otro lado, la LFPRH también determina que las dependencias y entidades informarán trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), acerca de los avances de las metas y objetivos en la operación de los programas y la ejecución de los presupuestos, lo anterior lo realizarán por medio de indicadores, que serán la base del funcionamiento del SED. Además, los indicadores que conforman el SED, deberán ser parte integrante del presupuesto de egresos, y los resultados de los avances trimestrales que se obtengan formarán parte de la Cuenta Pública entregada al Poder Legislativo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

Además, la LFPRH establece que tanto el Sistema de Evaluación del Desempeño, los indicadores que lo conforman y los informes trimestrales de avances de las metas y objetivos, serán obligatorios para todas las dependencias y entidades ejecutoras del gasto público (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

2.2.2.2 Programa Anual de Evaluación (PAE)

Durante la etapa de evaluación, se formulará el Programa Anual de Evaluación (PAE), que contemple los distintos tipos de evaluación que se requieran, cuando menos a los programas presupuestarios, el PAE y las metodologías de evaluación implementadas, también serán parte integrante del SED (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

En este sentido, la LFPRH determina que las dependencias y entidades podrán realizar evaluaciones internas o externas, las primeras se refieren a las evaluaciones realizadas por sí mismas, las segundas, a las evaluaciones que realicen por conducto de personas físicas o morales, tales como expertos, organismos especializados en la materia o instituciones académicas y de investigación, siendo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el organismo público que coordine las evaluaciones en materia de desarrollo social (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

Las evaluaciones de carácter externo pueden enfocarse de acuerdo con dos clasificaciones, la primera consiste en la evaluación de programas federales, pudiendo ser evaluaciones de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto y específicas; la segunda clasificación consiste en evaluaciones estratégicas (SHCP-SFP-CONEVAL, 2007).

Sin embargo, es preciso señalar que en términos del SED, únicamente se contemplan las evaluaciones externas, financiadas con el presupuesto asignado a las dependencias y entidades operadoras de los programas y políticas objeto de evaluación, lo anterior se debe principalmente a que los resultados obtenidos se consideran con características más objetivas respecto a las evaluaciones internas, otorgando mayor grado de confiabilidad y credibilidad, al excluir posibles intereses personales por parte de los servidores públicos responsables de los programas y políticas (SHCP-UNAM, 2019).

Por lo tanto, las evaluaciones de desempeño externas estarán determinadas en el PAE, especificándose entre otros aspectos: la metodología de evaluación a efectuarse sobre los programas presupuestarios, las políticas públicas e instituciones; los instrumentos de recolección de datos; y un informe de hallazgos y recomendaciones del verificador externo, al que las dependencias y entidades deberán dar el seguimiento correspondiente. En este sentido, los resultados derivados de las evaluaciones externas, contenidas en el PAE, se incorporarán al informe trimestral de avances de metas y objetivos correspondientes, es decir, al que coincida en tiempo con la entrega del reporte de hallazgos y recomendaciones (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

2.3 Vinculación entre el Presupuesto basado en Resultados, la Evaluación del Desempeño y las decisiones presupuestarias

Para Abedrop (2015) el vínculo entre el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto basado en Resultados, se establece principalmente en el Presupuesto de Egresos, debido a que dentro del presupuesto se especifican los programas públicos sujetos a evaluaciones, así como la adhesión a los informes resultado de evaluaciones anteriores. Otro medio de vinculación consiste en las acciones estratégicas de mejora al interior de las dependencias y entidades, al alinear los programas a los objetivos del plan de desarrollo con metas programadas mediante la implementación de indicadores.

Tenemos entonces que, la importancia del Presupuesto basado en Resultados y de la evaluación del desempeño, como pilares e impulsores de la Gestión para Resultados en el sector público, radica principalmente en el uso de la información para la toma de decisiones en la elaboración del presupuesto de egresos, tal como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, la literatura da cuenta de ello, por otra parte en el capítulo anterior, bien ha podido observarse dicha finalidad en la institucionalización de la adopción del PbR y al SED, en la que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema, en su artículo 134 establece la evaluación de los recursos públicos, para posteriormente realizar asignaciones presupuestarias que satisfagan los objetivos para los que fueron destinados originalmente, de la misma manera se especificó que la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que para la elaboración del presupuesto se deben incorporar las metodologías del PbR y del SED, en este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria determina que la programación y presupuestación deberán realizarse con base en los resultados del desempeño del ejercicio anterior, considerando los avances derivados de los indicadores del SED.

Para reforzar lo anterior, se puede complementar con las disposiciones generales del SED que, a su vez, también promueven la toma de decisiones presupuestarias para la integración del presupuesto basado en resultados fundamentado en la evaluación del desempeño. En el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, se determina que para las actividades de presupuestación del gasto público deberán considerarse, entre otros sistemas o métodos de evaluación, los resultados del cumplimiento de las metas y objetivos, es decir, el comportamiento de los indicadores, así como los resultados de las evaluaciones externas realizadas en ejercicios pasados y aquellas en curso de desarrollo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

De igual forma, el Acuerdo referido, establece que, tanto el PbR como el SED, deben proporcionar información permanente y sistemática de los resultados alcanzados, que resulte necesaria para la toma de decisiones presupuestarias en las propias dependencias y entidades ejecutoras del gasto, pero también deberá proporcionar información a las dependencias y entidades con facultades normativas en la materia, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, sus comisiones especiales y centros de estudios, a la Auditoría Superior de la Federación y por supuesto, a la sociedad, ya que el PbR-SED, también se consideran como valiosos mecanismos para transparentar la información del desempeño a la ciudadanía (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008).

De la misma manera, el CONEVAL indica que, los sistemas de monitoreo y evaluación, conjuntamente con la planeación y el Presupuesto basado en Resultados, son instrumentos indispensables que proporcionan valiosa información para la toma de decisiones presupuestarias, o bien para mejorar la forma en que se implementan los programas, las políticas, las acciones y proyectos, tanto a nivel de gestión como de resultados gubernamentales, por otro lado, también se consideran herramientas que mejoran la transparencia de los recursos públicos y fomentan la rendición de cuentas (CONEVAL, 2019).

A este punto, no queda duda de la importancia de la evaluación del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias, sin embargo ¿hasta qué punto puede aplicar este supuesto

constitucional, legal y normativo? en esta cuestión, se debe reflexionar considerando lo que establece la normatividad, en el supuesto que un programa presupuestario no logre el cumplimiento de sus metas y objetivos, no necesariamente se deben eliminar las asignaciones presupuestarias destinadas al mismo, bajo la consideración que existen programas presupuestarios destinados a la atención de sectores prioritarios como la salud, la educación o la seguridad, en estos casos, debe entrar en juego el sentido común y priorizar la implementación de acciones estratégicas que corrijan el rumbo para poder obtener mejores resultados.

Debido a lo anterior, en este tipo de situaciones puede surgir la interrogante ¿hasta qué punto pueden influir los postulados del PBR-SED en la presupuestación de aquellos programas o proyectos sociales que se han definido como prioritarios?

Para responder y ejemplificar lo anterior, bastaría con analizar el comportamiento de los programas y/o proyectos sociales que el gobierno federal en turno ha establecido como prioritarios; el apego a la gestión para resultados de las asignaciones presupuestarias federales consideradas como prioritarias bien podría ser objeto de una investigación en particular, sin embargo, en la presente investigación, basta con puntualizar en el estudio denominado “Análisis de los programas prioritarios al primer año de la Administración 2018-2024”, en donde se examinan los indicadores y los resultados de 17 programas prioritarios del gobierno federal, en dicho estudio se concluye que, el continuo asesoramiento técnico-metodológico es indispensable para los programas prioritarios, principalmente en cuanto al diseño de indicadores y al establecimiento de metas y objetivos, en consecuencia se espera que para los ejercicios 2021 y posteriores, se mejoren las características técnico-metodológicas de dichos programas (CONEVAL, 2020).

Por consiguiente, y en términos de vinculación entre el Presupuesto basado en Resultados, la evaluación del desempeño y las decisiones presupuestarias, se estima que los programas y proyectos considerados como prioritarios, debe forzosamente apegarse a los mismos criterios en los que se sustenta la presupuestación de aquellos que no son considerados como tal; es decir, las decisiones presupuestarias deben vincularse con los resultados del desempeño de los programas y proyectos, a pesar de que los prioritarios se consideren un derecho constitucional.

Por dicha situación, en algunos de los programas y proyectos prioritarios, podrían efectuarse modificaciones presupuestarias o bien, replantear su diseño metodológico; tal es el caso de uno de los programas insignia del gobierno federal “Jóvenes Construyendo el Futuro”, cuyo propósito es vincular a personas de entre 18 y 29 años de edad, que no estudian y no trabajan con el sector laboral, a fin de que obtengan las capacidades necesarias para insertarse en el sector; dicho programa, durante los primeros tres años de operación, sufrió reducciones en sus asignaciones presupuestarias, pasando de un presupuesto aprobado de 40,000 millones de pesos en el 2019 a un presupuesto aprobado de 20,600 millones de pesos en el 2021 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, s.f.).

En conclusión, se considera imperante la vinculación entre el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño en todas las asignaciones presupuestarias, independientemente del destino de los recursos públicos.

2.4 El Ciclo Presupuestario en el sector público mexicano

El ciclo presupuestario, o también llamado proceso presupuestario, se define *como el conjunto de fases o etapas por las que discurre el presupuesto, o bien como el proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestaria del sector público* (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, pág. 9). Han sido diversas las clasificaciones que estructuran al ciclo presupuestario en más o menos fases, sin embargo las estrechas coincidencias en las mismas son parte común de todas ellas.

De manera general, el ciclo presupuestario debe incluir las siguientes etapas: 1) elaboración; 2) discusión y aprobación; 3) ejecución; y 4) liquidación y control (Albi, González-Páramo, & Zubiri Oria, s.f.). Por otro lado, para Ayala Espino (2005), el ciclo presupuestario es un proceso que involucra básicamente las siguientes etapas: 1) formulación; 2) discusión y aprobación por el congreso; 3) ejecución; 4) contabilidad y control; y 5) evaluación.

Sin embargo, en la actualidad el ciclo presupuestario del sector público en México se conforma de 7 etapas básicas: 1) planeación, 2) programación, 3) presupuestación, 4) ejercicio y control, 5) seguimiento, 6) evaluación, y 7) rendición de cuentas (SHCP-UNAM, 2019).

El proceso presupuestario es regulado por un marco jurídico que incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y demás disposiciones legales normativas aplicables (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2018).

De acuerdo a lo anterior, se puede añadir que el ciclo presupuestario es un proceso reglamentado, sistematizado y calendarizado, mediante el cual los gobiernos efectúan una serie de etapas enfocadas a la administración del gasto público durante un ejercicio o año presupuestario determinado. Sin embargo, no se debe confundir al ciclo presupuestario con el año presupuestario, en realidad, los periodos que abarcan son muy diferentes, el ciclo presupuestario se extiende más allá de un año presupuestario.

El año presupuestario, comúnmente conocido como ejercicio fiscal, comprende un año de calendario, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre y durante ese periodo se llevan a cabo únicamente ciertas etapas del ciclo, a saber: ejercicio, control y seguimiento de los recursos. Sin embargo, dichos recursos se han planeado, programado y presupuestado con anterioridad al año presupuestario, y por consiguiente se evaluarán y se rendirá cuentas con posterioridad. Entonces, se concluye que el ciclo presupuestario se extiende con antelación y continuación al año presupuestario, la Auditoría Superior de la Federación (2016) estima que su duración, en términos generales, puede llegar a abarcar dos y medio ejercicios fiscales.

A continuación, se describen de manera general las fases que integran el ciclo presupuestario, sin embargo, es preciso añadir que en cada una de las etapas se desarrollan elementos metodológicos del PbR, del SED y por consiguiente de la Metodología del Marco Lógico, que se describirá más adelante.

a) Planeación

Esta etapa responde a la pregunta ¿Qué se quiere hacer?, su objetivo es propiciar un vínculo entre el gasto público y la planeación nacional, es decir, se busca que las futuras asignaciones presupuestarias de los programas contribuyan al logro de la visión del gobierno en turno,

plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

Lo anterior, se debe a que, mediante el presupuesto de egresos se realizarán asignaciones a los programas presupuestarios, que a su vez deberán sustentarse en el PND, sus ejes generales, ejes transversales y programas sectoriales, de esta manera es posible disponer de una base que permita canalizar el gasto público a la planeación nacional (SHCP-UNAM, 2019).

Para llevar a cabo esta etapa, la planeación nacional debe ser estratégica, operativa y participativa, convirtiéndose en el eje para establecer los objetivos de los programas a largo, mediano y corto plazo. En la fase de planeación, a fin de plantear estrategias acertadas, deben considerarse aspectos de la situación económica mundial y nacional. Por consiguiente, a nivel nacional, la etapa de planeación se sustenta en los siguientes documentos: el PND, los programas derivados del PND y los criterios generales de política económica (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

b) Programación

El objetivo de la etapa de programación es definir los programas presupuestarios que habrán de operar las dependencias y entidades, incluyendo la asignación presupuestaria que se considere pertinente para poder cumplir con las metas y objetivos de los mismos. En la programación se estructuran la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, documentos que forman parte del Paquete Económico que el Poder Ejecutivo envía para la discusión, modificación y en su caso, la aprobación del Congreso de la Unión (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

La Iniciativa de la Ley de Ingresos determina el nivel de recursos y las fuentes de donde se obtendrán, el Proyecto de Presupuesto de Egresos, determina la manera en que se distribuirán los recursos, la proyección de egresos es resultado de la integración de los anteproyectos de presupuestos de egresos elaborados por las dependencias y entidades, incluyendo además, los proyectos de los Poderes Legislativo, Judicial y los organismos autónomos, así como las demás proyecciones de gasto para los distintos rubros y partidas que integran el documento en su conjunto (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007).

La etapa de programación, en relación a la etapa de planeación, responde a la pregunta ¿cómo se va a hacer? para ello durante esta fase, se elaboran y aprueban las estructuras programáticas, las matrices de indicadores de resultados y los indicadores de desempeño (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

c) Presupuestación

Una vez hechas las modificaciones pertinentes al Proyecto de Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), documento de política pública en el que se describe el destino de los recursos públicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Se puede definir al PEF como el documento que “presenta de forma detallada la distribución del gasto público”, es decir las asignaciones presupuestarias a las dependencias y entidades, incluyendo los recursos necesarios para el funcionamiento público, las adquisiciones de bienes y servicios, los subsidios y transferencias, y la operación de los programas presupuestados, definiendo las metas que se pretenden lograr con la aplicación del recursos durante el año presupuestario (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007).

Las asignaciones presupuestarias contenidas en el PEF, clasifican al gasto de forma administrativa, económica, funcional y programática, esta última permite detallar, organizar y homogenizar la aplicación del gasto en los programas presupuestarios necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos, facilitando, como ya se ha mencionado anteriormente, el seguimiento y la evaluación del desempeño (SHCP-UNAM, 2019).

En resumen, tomando como referencia las acciones que se han planeado y programado con anterioridad, el objetivo de la etapa de presupuestación, responde a la pregunta ¿cuánto se requiere para hacerlo? por consiguiente, se aprueban las asignaciones presupuestarias requeridas para alcanzar las metas y objetivos gubernamentales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

d) Ejercicio y control

Una vez aprobado el PEF, inicia el ejercicio de los recursos públicos por parte de las dependencias y entidades según lo establecido en el presupuesto público, ahora bien, el

ejercicio y la ministración de recursos se llevan a cabo de forma calendarizada durante el año presupuestario correspondiente. Para asegurar que durante el ejercicio fiscal, se dé cumplimiento paulatino a las metas y objetivos para los cuales fueron presupuestados los recursos públicos, a la par del ejercicio de los recursos, se llevan a cabo actividades de control, que promuevan el uso eficiente de los recursos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Las acciones realizadas en la etapa de ejercicio y control del gasto público deben corresponder con la planeación realizada con antelación, en cuanto a las metas y objetivos programados. Uno de los instrumentos utilizados durante esta etapa, corresponde a los *informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública*, dichos informes son entregados al Poder Legislativo por parte del Poder Ejecutivo, donde entre otros aspectos, se informa sobre los avances en el cumplimiento de las metas y objetivos que las dependencias y entidades de la administración pública hayan alcanzado en el ejercicio de los recursos públicos (SHCP-UNAM, 2019).

Por lo tanto, el objetivo de esta etapa responde a la pregunta ¿se está gastando conforme a lo planeado?, para ello, además de los informes trimestrales, deben tomarse en cuentas otros documentos como los lineamientos emitidos y las reglas de operación de los programas presupuestarios (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

e) Seguimiento

Como se ha planteado con anterioridad, el seguimiento consiste en proporcionar información sobre los avances, para posteriormente, llevar a cabo la evaluación. En este sentido, el objetivo de la etapa de seguimiento responde a la pregunta ¿se ofrecen los beneficios previstos? para ello, además de los informes trimestrales generados en la etapa anterior, durante esta fase del ciclo presupuestario, también se da seguimiento a los indicadores (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

Por lo anterior, es justamente durante esta etapa cuando se evidencia el SED, de manera que sea posible generar durante el curso del ejercicio, información necesaria para saber si las estrategias implementadas son las adecuadas, o bien en su caso, reorientar la acción gubernamental, por lo tanto, la etapa de seguimiento proporciona elementos necesarios para la toma de decisiones (SHCP-UNAM, 2019).

f) Evaluación

La evaluación consiste en el análisis o valoración objetiva de la información derivada del seguimiento, así como de la obtenida a través de las evaluaciones externas contenidas en el Plan Anual de Evaluación. El propósito de la evaluación es determinar el logro de las metas y objetivos, en términos de eficiencia, eficacia, calidad e impacto. En esta etapa, el gobierno federal implementa el *Modelo Sintético de Información del Desempeño* (MSD), que consiste en la recolección de la información del desempeño de los programas presupuestarios, con el objetivo de conocer su comportamiento y avances (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

En este sentido, a partir de las evaluaciones externas se determinan los *Aspectos Susceptibles de Mejora* (ASM), que se refieren a los hallazgos, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas, a partir de las cuales, se establece el compromiso de las dependencias y entidades para implementar dichos hallazgos a fin de optimizar la operación de los programas presupuestarios a su cargo (SHCP-UNAM, 2019).

En resumen, el objetivo de la etapa de evaluación responde a la pregunta ¿qué se puede hacer mejor? para lograrlo se utiliza el MSD, así como las evaluaciones y los ASM detectados a partir de la valoración externa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

g) Rendición de cuentas

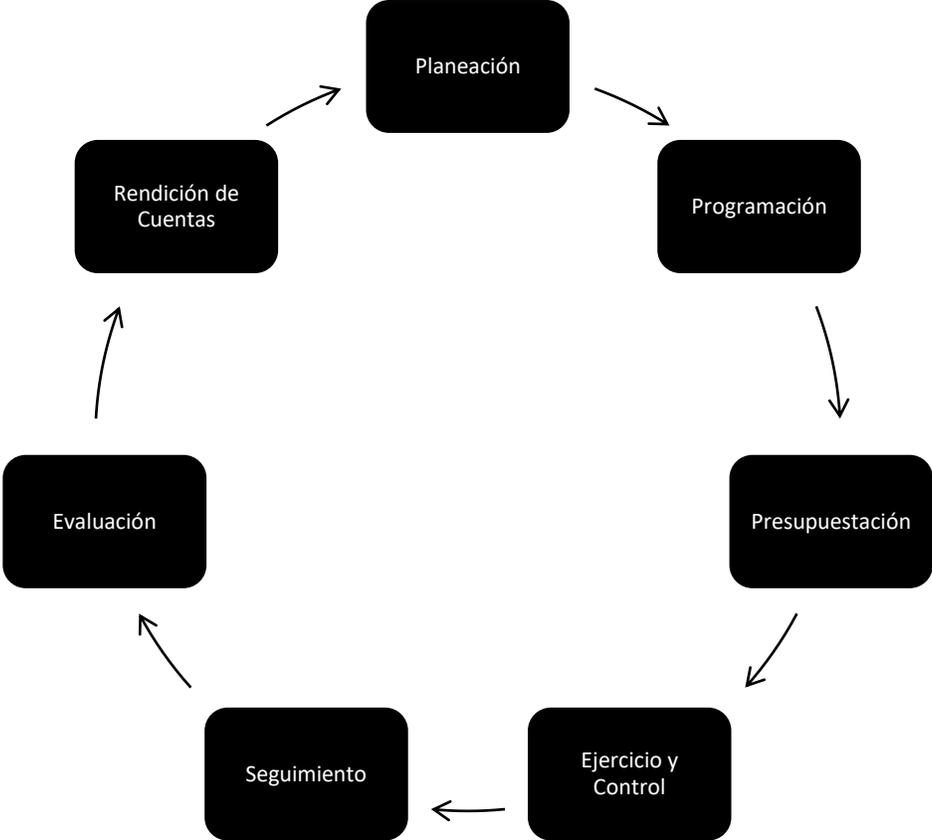
La última fase del ciclo presupuestario radica en informar sobre los resultados obtenidos, en este sentido, la rendición de cuentas se lleva a cabo de dos formas, la primera a través de la transparencia, que consiste en informar los resultados del quehacer gubernamental a la sociedad a través de los diversos medios disponibles, por lo tanto, la transparencia es importante y se considera complementaria a la rendición de cuentas, pero su alcance es limitado. Por otro lado, la rendición de cuentas consiste en informar formal y legalmente a los organismos fiscalizadores del gasto público, en la rendición de cuentas se valora la responsabilidad de los servidores públicos responsables, pudiéndose incluso, hacerse acreedores de las sanciones que correspondan en términos legales. La rendición de cuentas, también se conoce como fiscalización (SHCP-UNAM, 2019).

Durante esta etapa, el instrumento más importante utilizado para fiscalizar los resultados es la Cuenta Pública, entregada a la Auditoría Superior de la Federación del Poder Legislativo,

conforme a los plazos que la Ley en la materia establezca (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

En resumen, el objetivo de la rendición de cuentas es informar y justificar los resultados, tanto a la autoridad como a la sociedad, ello se realiza por medio de la Cuenta Pública y los Informes de Gobierno, así como los mecanismos de transparencia establecidos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

Esquema 3. Etapas del Ciclo presupuestario en México



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha descrito anteriormente, tanto el PbR como el SED, se encuentran inmersos las etapas del ciclo presupuestario, en algunas ocasiones de forma más evidente que en otras,

sin embargo, forman parte intrínseca del mismo. Durante la programación y presupuestación el PbR juega un papel determinante, ya que dichas etapas deben realizarse considerando los resultados de ejercicios anteriores, a la par que determina estándares y criterios, en forma de indicadores, para poder evaluar el ejercicio de los programas presupuestarios, durante el ejercicio y en su finalización. Por otro lado, en la etapas de seguimiento y evaluación, el monitoreo de los indicadores y el Programa de Evaluación Anual, como herramientas del SED, juegan un papel preponderante, a la vez que generan información para la programación y presupuestación de los ejercicios posteriores

2.5 La instrumentación de la Metodología del Marco Lógico

La Metodología del Marco Lógico (MML) surge en 1969 en el sector privado como una herramienta de la Administración por Resultados, su objetivo principal consiste en el diseño, monitoreo y evaluación de los proyectos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008).

Posteriormente, en el marco de la Gestión por Resultados, la MML comienza a utilizarse en el sector público, siendo promovida en Latinoamérica por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de esta manera, la MML se concibe como una metodología homogeneizadora en la planificación, pero también en el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos del sector público (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015). En el caso de México, la MML es actualmente utilizada por el gobierno federal y los gobiernos locales (SHCP-UNAM, 2019).

La Metodología del Marco Lógico se define como 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, Pacheco, & Prieto, 2015).

Ahora bien, la MML se compone de dos fases, durante la primer fase se identifica el problema y las alternativas de solución, durante la segunda fase se lleva a cabo la planificación mediante la Matriz de Marco Lógico; a continuación se describen las fases, los pasos y las actividades

que conforman la metodología, determinadas en el manual de *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, auspiciado por la CEPAL y el ILPES (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015).

FASE 1. Identificación del problema y alternativas de solución

a) Paso 1. Análisis de los involucrados

En esta etapa se identifican los actores, grupos y organizaciones involucradas, directa o indirectamente, con el problema que se va a analizar. Se remarcan las reacciones y dinámicas que pudieran presentarse, así como las estrategias de atención a los involucrados respecto a las reacciones.

Para llevar a cabo este paso, son necesarias las siguientes actividades: 1) identificar a los involucrados; 2) clasificarlos o agruparlos según sus características; 3) caracterizar a los involucrados según su posición, fuerza o intensidad en el proyecto; 4) identificación, análisis y selección de involucrados respecto al problema, además, se establecen estrategias o alternativas de atención según el involucramiento en el proyecto.

b) Paso 2. Análisis del problema

Durante esta etapa se identifica el problema a fin de proponer alternativas de solución. Para llevar a cabo este paso, son necesarias las siguientes actividades: 1) definir el problema central; 2) graficar el árbol de efectos del problema; 3) graficar el árbol de causas que originan el problema; 4) graficar el árbol de problemas, integrando las causas y los efectos identificados previamente.

c) Paso 3. Análisis de los objetivos

Durante esta etapa, las condiciones negativas identificadas en el árbol de problemas se modifican a condiciones positivas, es decir, se determina la situación deseada, de manera que las causas del problema se convierten en medios y los efectos del problema se convierten en fines.

d) Paso 4. Selección de la estrategia óptima

Esta etapa consiste en determinar, a partir del árbol de objetivos, las acciones que podrían dar solución al problema planteado. Para llevar a cabo este paso, son necesarias las siguientes actividades: 1) identificar la materialización de acciones a partir de los medios; 2) postular las alternativas más viables considerando las acciones identificadas; 3) seleccionar la estrategia óptima, conforme a análisis financieros, económicos, técnicos, administrativos, legales, ambientales, entre otros.

e) Paso 5. Elaboración de la Estructura Analítica del Proyecto

Partiendo de la selección de la estrategia óptima, se grafica un árbol de objetivos en concreto para la estrategia elegida, el árbol debe incluir los siguientes niveles: fin, propósito, componentes y actividades. Los primeros dos niveles se retoman del árbol de objetivos original, los últimos dos niveles se determinan de acuerdo a la viabilidad de la estrategia seleccionada, según el análisis previo.

Fase 2. Matriz de (planificación) Marco Lógico

f) Paso 6. Resumen narrativo de objetivos y actividades.

Partiendo de la Estructura Analítica del Proyecto, se integra la primera columna de la Matriz de Marco Lógico (MML) conforme al fin, propósito, componentes y actividades. El resumen narrativo consiste en una síntesis de los objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como de las actividades y los productos del proyecto.

g) Paso 7. Indicadores.

Esta etapa corresponde a la segunda columna de la MML y se refiere al establecimiento de metas para cada uno de los niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades. Los indicadores son indispensables para el seguimiento y la evaluación, permiten determinar los resultados en cuanto a los efectos e impactos esperados, o bien a los cambios producidos por el proyecto.

Según la naturaleza del proyecto, los indicadores pueden determinar medidas cualitativas o cuantitativas, y especificar el grupo meta, cantidad, calidad, tiempo y lugar. Además los

indicadores deben ser característicamente: específicos, medibles, realizables, pertinentes y temporales.

Para llevar a cabo este paso, se deben realizar las siguientes actividades: 1) elaborar una lista de los indicadores disponibles en su totalidad; 2) seleccionar los indicadores más adecuados con base en criterios de selección, como la claridad, la disponibilidad de información, la representatividad, ser tangibles e independientes del objetivo; 3) evaluar los indicadores seleccionados; 4) establecer resultados intermedios o parciales, esto favorece el monitoreo y seguimiento, independientemente de las metas establecidas a la conclusión del periodo.

h) Paso 8. Medios de verificación.

Esta etapa corresponde a la tercera columna de la MML, consiste en determinar las fuentes y los medios necesarios para la recolección de información. Los medios de verificación permiten dar seguimiento y evaluación a los indicadores, de manera que se especifiquen las fuentes, los métodos, la frecuencia, y las unidades responsables de la recopilación de información, así como los métodos de análisis y los formatos de difusión de la información.

i) Paso 9. Supuestos.

Esta etapa corresponde a la cuarta y última columna de la MML, se refiere a los factores externos, no controlables por los responsables del proyecto, que influyen en el fin, el propósito, los componentes y las actividades. Los supuestos se refieren a los riesgos de tipo social, político, económico, financiero, institucionales, climatológicos, etc. Para determinar los supuestos, se llevan a cabo las siguientes actividades: 1) lluvia de ideas de todos los supuestos posibles; 2) selección de los supuestos que representan riesgos verdaderos al proyecto; 3) redacción de los supuestos en la MML; 4) finalmente, una vez redactados los supuestos, se debe analizar la lógica vertical de la MML, es decir, que exista un vínculo de abajo hacia arriba entre la información de los niveles jerárquicos, a fin de proceder a su validación.

j) Paso 10. Evaluación intermedia (formativa).

Esta etapa se refiere al análisis de los indicadores y supuestos a mitad de la operación del proyecto, o bien en cualquier momento requerido durante la ejecución, con ello se busca

examinar si los objetivos del fin y el propósito podrán o no cumplirse al finalizar el proyecto, determinándose factores de riesgo o fallas en la implementación.

La evaluación intermedia, es en sí misma una actividad de monitoreo y seguimiento del proyecto, para poder llevarla a cabo, se requiere realizar las siguientes actividades: 1) análisis de la evolución de los indicadores de actividades y componentes, es decir, con base en la información disponible, comparar lo proyectado contra lo efectivamente realizado; 2) monitoreo de los supuestos para verificar su cumplimiento o determinar su factor de riesgo; 3) inferencia de la probabilidad de logro de los objetivos del proyecto, es decir, a partir de la evaluación se determina la posibilidad de cumplimiento del fin y del propósito; 4) identificación de problemas que afectan el proyecto y las acciones requeridas para hacer frente a situación.

Esquema 4. Fases y pasos de la Metodología del Marco Lógico

Fase 1. Identificación del problema y alternativas de solución.

- Paso 1. Análisis de los involucrados
- Paso 2. Análisis del problema
- Paso 3. Análisis de los objetivos
- Paso 4. Selección de la estrategia óptima
- Paso 5. Elaboración de la Estructura Análítica del Proyecto

Fase 2. Matriz de Marco Lógico.

- Paso 6. Resumen narrativo de objetivos y actividades
- Paso 7. Indicadores
- Paso 8. Medios de verificación
- Paso 9. Supuestos
- Paso 10. Evaluación intermedia

Fuente: Elaboración propia con base en Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015.

Una vez descrita la Metodología del Marco Lógico propuesta por la CEPAL y el ILPES, es necesario realizar algunas apreciaciones respecto a la forma en que se implementa en las dependencias y entidades del gobierno federal.

- En la guía oficial vigente que emite la SHCP, el proceso metodológico se estructura en seis pasos que engloban en su conjunto la metodología anteriormente descrita: 1) definición del problema; 2) análisis del problema; 3) definición del objetivo; 4) selección de alternativa; 5) definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario

(EAPp); y 6) elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

- El gobierno federal nombra a la Matriz de Marco Lógico como Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), y al igual que en la metodología CEPAL-ILPES, es considerada el instrumento fundamental del proceso en su conjunto.
- Por lo que respecta al PbR, una vez diseñados y definidos los programas presupuestados y las MIR's con base en la MML, se procede a la programación y presupuestación de las asignaciones presupuestarias involucradas, considerando la estructura programática y la alienación con la planeación.
- Puede observarse que dentro de los pasos que determina la guía de la SHCP no se contempla la evaluación intermedia, sin embargo, las actividades implicadas se encuentran inmersas en el seguimiento y posteriormente en la evaluación, como etapas del ciclo presupuestario.

En resumen, la Metodología del Marco Lógico, al ser una herramienta de planeación, seguimiento y evaluación, permite diseñar los programas presupuestarios partiendo de la identificación de un problema, de manera que se pueda contribuir a su solución, además permite la alineación con las metas y objetivos establecidas en la planeación, su utilización es fácilmente vinculable con la programación y presupuestación del gasto, proporciona también unidades de medición, conocidas como indicadores con el propósito de facilitar el seguimiento y la evaluación. Por consiguiente la Metodología del Marco Lógico es una herramienta fundamental del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

A lo largo de este capítulo se ha sustentado en la literatura y en las disposiciones legales, la implementación técnica y práctica del PbR y el SED dentro del ciclo presupuestario, puntualizándose en la Metodología del Marco Lógico, como instrumento en común.

Ahora bien, a manera de conclusión, y tomando como referencia el objetivo de la investigación, que consiste en “analizar la forma en que la información del desempeño influyó al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero durante el periodo 2017-2021, para mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria”, se ha descrito que la evaluación del desempeño implica diversos mecanismos y sistemas, el primero radica en la información generada por las propias dependencias y entidades, derivada del seguimiento a los

indicadores diseñados internamente, el segundo reside en las evaluaciones externas realizadas por expertos contempladas en un Programa Anual de Evaluación, y que al fin de cuentas, debido a su objetividad e independencia, representa el tipo de evaluación priorizado por el SED, por otro lado, la evaluación del desempeño también se realiza por medio de la Cuenta Pública y los informes periódicos entregados al Poder Legislativo para su fiscalización.

En este sentido, es preciso determinar que, los informes de resultados de la Cuenta Pública y los informes de las evaluaciones del PAE, generalmente son emitidos durante ejercicios posteriores al ejercicio que se evalúa, cuando incluso, se están ejerciendo las asignaciones contempladas en el siguiente presupuesto de egresos, en consecuencia, las observaciones son aplicadas en ejercicios subsecuentes, por tal motivo, en el marco de esta investigación, se considera extremadamente conveniente el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de evaluación interna a través de los indicadores, mismos que al generarse en avances periódicos, pueden incidir en la toma de decisiones al interior de las dependencias y entidades para la integración de los anteproyectos de presupuesto de egresos.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de evaluación, implica la capacitación de los servidores públicos y la promoción de una cultura de resultados al interior de las instituciones públicas, de manera que, el diseño de indicadores refleje objetivamente la eficiencia, la eficacia y el impacto en el uso de los recursos públicos. El seguimiento de los indicadores, representa la primera línea en materia de evaluación, y proporciona información periódicamente pertinente, representa además una disminución en el gasto respecto al costo de las evaluaciones externas, por estas razones la presente investigación se enfoca en la información del desempeño generada al interior de la administración pública y su utilidad en la toma de decisiones presupuestarias.

CAPITULO 3

LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO

En los capítulos anteriores se describieron los modelos de Gestión para Resultados en América Latina con énfasis en dos de los elementos principales que los conforman: la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño; posteriormente se puntualizó en la forma en que se han adoptado jurídica e institucionalmente en México, a través del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en este capítulo se procede a describir lo concerniente a lo implementado en el Estado de Guerrero en dicha materia.

El objetivo fundamental del presente capítulo es caracterizar por un lado, a la Administración Pública del Estado de Guerrero, y por otro, caracterizar los procesos implementados por las dependencias y entidades en cuanto a la presupuestación por resultados y evaluación del desempeño. Para ello, se inicia conceptualizando los elementos constitutivos del “Estado”, así como la división de poderes en Guerrero, posteriormente se describe la estructura de la Administración Pública Estatal para conocer el tipo de entidades que la conforman.

Una vez caracterizada la administración pública guerrerense, se puntualiza en los procesos de presupuestación y evaluación implementados en el marco de la Gestión por Resultados, para ello, se describen como parte integrante del ciclo presupuestario. Finalmente se hace referencia a los diagnósticos para la consolidación PbR-SED en las entidades federativas, realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe decir que dichos diagnósticos, sirvieron como punto de partida para la presente investigación.

3.1 Elementos constitutivos del Estado de Guerrero: población, territorio y gobierno

Diversos autores han conceptualizado al “Estado”, a partir de sus elementos constitutivos; Moreno Rodríguez (1980), lo define como una agrupación de personas libres asentadas en un determinado espacio territorial, unidas estrechamente por medio de la solidaridad, organizadas

políticamente bajo un mismo esquema de gobierno y sujetas a un ordenamiento jurídico que promueve el logro de determinados objetivos comunitarios. Como puede observarse, entre los elementos del Estado destacan: la población, el territorio y el gobierno. En este sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, hace referencia a dichos elementos, como los constitutivos del Estado.

a) Población

En Guerrero se diferencian dos tipos de población: los *habitantes* y los *guerrerenses*; por lo que respecta a los primeros, son todos aquellos, mexicanos o extranjeros, que residen de manera permanente o temporal dentro del territorio estatal; en cuanto a los segundos, se refiere específicamente a los nacidos en suelo guerrerense, a los hijos de padre o madre guerrerense, y a los mexicanos residentes por más de cinco años (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020). En cuanto al número de habitantes, en 2020 ascendió a 3, 540,685, representando el 2.8% de la población nacional (INEGI, 2021).

b) Territorio

Se refiere a la extensión territorial reconocida en los decretos y convenios celebrados con los estados circunvecinos, donde se establecen los límites reconocidos desde su fundación, en este tenor, el Estado de Guerrero colinda con los Estados de Michoacán, Morelos, Puebla, Oaxaca y con el Estado de México (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020). Actualmente, Guerrero posee una superficie territorial de 63,595.9 km², que representa el 3.2% del territorio nacional (INEGI, 2021).

Por lo que respecta a la división política y territorial, el Estado de Guerrero se conformaba, de manera reciente, por 81 municipios (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020), sin embargo, el 28 de septiembre de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero se publicaron los Decretos que promulgan la creación de 4 nuevos municipios (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021), por consiguiente, el Estado de Guerrero quedó dividido, territorial y políticamente en 85 municipios, cuya organización, administración y funcionamiento se determina en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Asimismo, para la integración del Poder Legislativo local, el territorio estatal se divide en *distritos electorales*, cuya nomenclatura y extensión se encuentra determinada por los organismos competentes. A

su vez, para el ejercicio de las funciones del Poder Judicial, el territorio estatal se divide en 18 *distritos judiciales* (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020).

c) Gobierno

En una acepción general, el gobierno se define como el conjunto de órganos en el que recae el poder político, que realiza actos de autoridad conforme a sus funciones administrativas, legislativas o jurisdiccionales (Burgoa, 1984). En cuanto su régimen interior, el Estado de Guerrero se constituye como un gobierno de tipo republicano, democrático, laico, representativo, popular y participativo (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020).

3.2 La división de poderes en el Estado de Guerrero

Sin la división de poderes, no sería posible caracterizar, al “estado constitucional de derecho”; el mecanismo de la división de poderes se basa en la teoría de clasificación de las funciones del gobierno, que se depositan en diferentes órganos, a saber: la función legislativa, recae en los congresos, encargados de producir normas generales y abstractas; la función jurisdiccional, recae en los tribunales, jueces y cortes, encargados de la verificación del cumplimiento o incumplimiento de las normas; por último, la función ejecutiva, recae en la administración pública, encargada de aquellas funciones que no radican en los dos órganos de gobierno anteriores (Carbonell, 2006). Por lo que respecta a la división de poderes en el Estado de Guerrero, queda consignada en la Constitución local en los siguientes términos:

a) Poder Legislativo.

El Poder Legislativo del Estado de Guerrero, cuya atribución fundamental es la expedición, aprobación, reforma, derogación y abrogación de leyes y decretos de conformidad con lo establecido en la Constitución y en las leyes correspondientes, se deposita en un órgano denominado *Congreso del Estado*, integrado por 46 representantes de elección popular denominados *Diputados*, 28 de mayoría relativa y 18 de representación proporcional, quienes permanecen en su encargo por un periodo de tres años llamado *Legislatura*, contados a partir de su instalación en sesión solemne el primero de septiembre del año correspondiente (H.

Congreso del Estado de Guerrero, 2020). La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231 es el instrumento jurídico que establece las reglas y los procedimientos internos para la organización, integración y funcionamiento del Congreso del Estado y de sus órganos de gobierno y administrativos (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020)

A partir del 01 de septiembre de 2021, la LXIII Legislatura al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero se conformó de la siguiente manera:

Tabla 1. Conformación del H. Congreso Local.

PARTIDO POLÍTICO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE DIPUTADOS
Morena	15	7	22
PRI	6	5	11
PRD	6	3	9
PVEM	1	1	2
PAN	0	1	1
PT	0	1	1
Totales	28	18	46

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de <https://congresogro.gob.mx/63/diputados/>

b) Poder Judicial.

La función primordial del Poder Judicial del Estado de Guerrero radica en la interpretación y aplicación de las Leyes, así como la impartición de justicia en materia civil, penal, familiar y para adolescentes, según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes correspondientes. El Poder Judicial, se integra por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el Instituto de la Defensoría Pública, por los Juzgados y demás órganos de administración de justicia que la Ley establezca. El Tribunal Superior de Justicia posee jurisdicción en todo el territorio estatal, el Gobernador del Estado nombra a los 25 *Magistrados* que lo integran, a expensas del Congreso del Estado, que ratifica los nombramientos (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020). La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 129 es el instrumento jurídico que dispone la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Judicial (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2019).

c) Poder Ejecutivo.

La Constitución local establece que la titularidad del Poder Ejecutivo se deposita única y exclusivamente en un solo individuo con atribuciones intransferibles, el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, cuyo mandato abarca seis años, contados a partir del inicio de su encargo el 15 de octubre del año electoral² (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020).

Para los efectos de temporalidad del presente trabajo de investigación, debe especificarse que los ejercicios fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, abarcan de manera estricta, dos mandatos gubernamentales, tal cual lo determinan las Declaraciones de Gobernador y Gobernadora electos, emitidas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero:

Tabla 2. Periodos Constitucionales del Poder Ejecutivo en Guerrero

FECHA DE INICIO	FECHA DE TÉRMINO	TITULAR DEL PODER EJECUTIVO
27 de octubre de 2015	14 de octubre de 2021	Héctor Antonio Astudillo Flores
15 de octubre de 2021	14 de octubre de 2027	Evelyn Cecilia Salgado Pineda

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Periódicos Oficiales No. 84 Alcance III del martes 20 de octubre de 2015, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2015/10/PERIODICO-84-ALCANCE-III.pdf> y el No. 79 Alcance I del viernes 01 de octubre de 2021, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/P-O-79-Alcance-I-1-Octubre-2021.pdf>

3.3 Estructura de la Administración Pública Estatal

Antes de caracterizar la estructura de la Administración Pública del Estado de Guerrero, de manera particular, se procederá a conceptualizar generalmente la “administración pública” a la luz del derecho administrativo. En este sentido, Camacho Galindo (2000) refiere que, la administración pública es la función o actividad específica de uno de los órganos de gobierno, el ejecutivo o administrativo, medio por el que, el Estado, para justificar su existencia, satisface

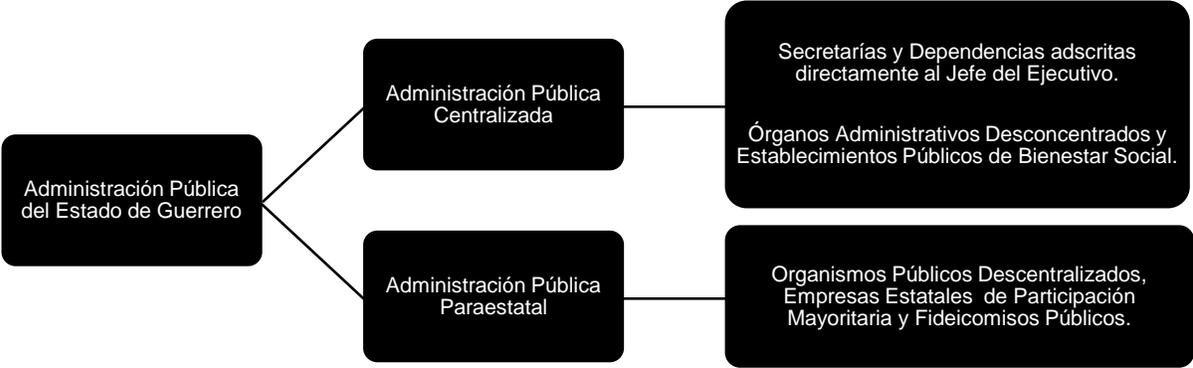
² La reforma al artículo 72 de la Constitución local, según el Decreto 453 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 34 Alcance I del 29 de abril de 2014, modifica la toma de protesta del Gobernador del 27 al 15 de octubre, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/PERIODICO-34-ALCANCE-I.pdf>

voluntariamente las necesidades de la población, a través de servicios públicos y otras tareas encaminadas al beneficio de la sociedad. De la misma manera, Fernández Ruiz (2016) considera que la administración pública se refiere a aquellas áreas del sector público que, mediante funciones administrativas, se encargan de la prestación de servicios, obra pública y otras actividades socioeconómicas de interés público con el propósito de alcanzar los fines del Estado. Finalmente, Campero Cárdenas (2000) determina que el Estado debe conducir e impulsar el desarrollo económico, político y social de la comunidad, y lo realiza por medio del gobierno, que tiene su manifiesto en la administración pública.

En las definiciones anteriores, se destaca que el Estado, a través de uno de sus poderes, el Ejecutivo, encargado de funciones administrativas, provee de bienes y servicios a la población para el logro de sus fines, entre ellos la consecución del bien público. Se puede entonces afirmar que, el Poder Ejecutivo, a través de las facultades de la administración pública, pretende alcanzar el bien común dentro de la sociedad, así como el desarrollo colectivo e individual.

Ahora bien, en relación a lo anterior, la constitución guerrerense establece que, las atribuciones conferidas al Gobernador, como Titular del Poder Ejecutivo, son intransferibles, sin embargo, para la ejecución de sus asuntos se auxilia de los secretarios de despacho y de los servidores públicos necesarios para alcanzar los propósitos gubernamentales (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020), en este sentido, la Administración Pública del Estado de Guerrero, se divide en: Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

Esquema 5. Estructura de la Administración Pública del Estado de Guerrero.



Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 08.

3.3.1 La Administración Pública Centralizada

La Administración Pública Centralizada, también conocida como Administración Pública Central, se integra por *Secretarías de despacho* y *Dependencias* adscritas directamente al Titular del Poder Ejecutivo, quienes a su vez, para la atención de los asuntos de su competencia, pueden constituirse como cabeza de sector de entidades subordinadas conocidas como *Órganos Administrativos Desconcentrados*, de la misma manera que coordinan las actividades de los *Establecimientos Públicos de Bienestar Social* (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021). En su conjunto, todos los organismos que integran la Administración Pública Centralizada se conocen comúnmente como “Dependencias del Poder Ejecutivo”.

a) Secretarías de Despacho

La función principal de las Secretarías de Despacho es auxiliar al Titular del Poder Ejecutivo en el “estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública”, actualmente la administración pública guerrerense cuenta con 20 secretarías de despacho (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021, pág. 13).

b) Dependencias adscritas directamente al Titular del Ejecutivo Estatal.

Las Dependencias adscritas directamente al Titular del Poder Ejecutivo, son aquellas que conforme a la naturaleza de sus funciones, generalmente brindan servicios privados, auxiliares, apoyo técnico, asesoría jurídica, consulta, consejo, planificación o representación directamente al Titular del Ejecutivo Estatal, actualmente la administración pública guerrerense cuenta con 5 dependencias adscritas directamente al Titular del Poder Ejecutivo, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

c) Órganos Administrativos Desconcentrados

Para la atención y despacho de los asuntos de su competencia, tanto las Secretarías de Despacho, como las Dependencias Adscritas al Ejecutivo, podrán contar con Órganos Administrativos Desconcentrados, que se definen como entidades jurídicamente

subordinadas, con facultades específicas para resolver sobre ciertas materias o bien, dentro de un ámbito territorial de conformidad con las disposiciones aplicables (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021). Poseen autonomía administrativa, técnica e incluso autonomía presupuestal, sin embargo no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio. La creación de estos órganos desconcentrados se realiza por Ley o Decreto, y deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

d) Establecimientos Públicos de Bienestar Social

Los Establecimientos Públicos de Bienestar Social son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuentan con participación material o económica por parte de la sociedad, así como subsidios o transferencias de carácter federal, estatal o municipal, sin embargo, al realizar actividades en materia de educación, salud, cultura, recreación, atención a la juventud, deporte, entre otras, están imposibilitadas para constituirse como entidades paraestatales, independientemente de la forma jurídica que adopten (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

3.3.2 La Administración Pública Paraestatal

Por lo que respecta a la administración paraestatal, se integra por: Organismos Públicos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos Públicos. Los órganos mencionados anteriormente, son controlados directamente por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021). En su conjunto, todos los organismos que integran la Administración Pública Paraestatal se conocen como “Entidades Paraestatales”.

Las entidades paraestatales, además de ser reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 08 y demás disposiciones jurídicas aplicables según su naturaleza, también son reglamentadas en cuanto a su creación, integración y funcionamiento, por la Ley Número 690 de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2008). La administración pública paraestatal se conforma por los siguientes tipos de entes públicos:

- **Organismos Públicos Descentralizados**, también conocidos por las siglas “O.P.D”, son aquellos que independientemente de su estructura legal, son creados ya sea por Ley o por Decreto del Poder Legislativo o Ejecutivo, a los O.P.D siempre se les atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio. Este tipo de organismos representan la mayoría del total de los organismos del sector paraestatal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).
- **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**, se refiere a aquellas en las que más del 50% del capital social pertenece al Gobierno Estatal, o bien cuando éste designe a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).
- **Fideicomisos Públicos**, se refiere a aquellos que para impulsar el desarrollo de áreas prioritarias, el Gobierno Estatal constituye como unidades empresariales (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

3.4 Responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño

Derivado de los preceptos normativos a nivel federal en materia de gasto público, el Gobierno de Guerrero inició un proceso para homologar y actualizar a su marco jurídico, teniendo como objetivo el mejoramiento de la calidad del gasto, en consecuencia, el 15 de Octubre de 2010 en el Periódico Oficial No. 83 Alcance I, se publicó la Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, cuya finalidad es normar y regular las acciones relativas a los procesos de programación y presupuestación, aprobación, ejercicio, control, contabilidad, cuenta pública y la evaluación del desempeño de los recursos presupuestarios del Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016), a partir de entonces, en el ciclo presupuestario se incluyeron aspectos como los presupuestos con enfoque a resultados y la evaluación del desempeño a través de indicadores, desde ese momento a la fecha, el gobierno estatal ha transitado gradualmente en la inclusión de dichas metodologías presupuestales y de evaluación.

Por lo tanto, con las reformas en materia de presupuestación del gasto público, el gobierno estatal aseguró la implementación del Presupuesto basado en Resultados y la evaluación del desempeño en los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y fiscalización del gasto público, y con ello fortalecer los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que exigen tanto la carta magna, como la sociedad mexicana.

Ahora bien, para comprender de una mejor manera la situación que actualmente prevalece en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño en la administración pública estatal, es necesario remontarse a la administración pública 2005-2011 encabezada por Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, en la que sin lugar a dudas los esfuerzos realizados en la materia alcanzaron un avance notable, no únicamente con la promulgación de la nueva ley en materia de presupuesto, también se dieron los primeros pasos en materia de evaluación, al establecerse formalmente el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG), como una herramienta para evaluar la gestión operativa y administrativa del gasto público, además se creó la Coordinación de Evaluación y Seguimiento en la Secretaría de Finanzas y Administración, se incursionó a las dependencias y entidades en los procesos de evaluación y se establecieron indicadores estratégicos y de gestión para medir el desempeño de los programas, políticas, proyectos y estrategias en la generación de productos y servicios, finalmente se elaboran informes y con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se estableció un sistema para vincular la evaluación con el presupuesto (Martinez & Olivera, 2008).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, durante las siguientes dos administraciones públicas en los periodos de 2011-2014 y 2014-2015 ³, los avances alcanzados se vieron frenados, seguramente, a consecuencia del escenario político y social que prevaleció en dichos periodos, mermando la consolidación del Modelo de Gestión por Resultados que hasta ese momento se había logrado en la administración pública estatal.

Habiéndose expuesto los antecedentes anteriores, resulta necesario conocer las responsabilidades de las dependencias y entidades de la administración pública guerrerense

³ El 26 de octubre de 2014 se concede licencia para separarse del cargo a Gobernador de Guerrero a Ángel Heladio Aguirre Rivero, electo para el periodo constitucional 2011-2015, en consecuencia, el H. Congreso del Estado se constituyó en Colegio Electoral designando a Rogelio Ortega Martínez Gobernador del Estado de Guerrero, según el Decreto Número 522 del 26 de octubre de 2014, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2014/10/DECRETO-N%C3%9AMERO-522.pdf>

en materia de evaluación y presupuestación durante el lapso 2017-2021, para ello, se requiere describir la presupuestación y evaluación dentro de un periodo global, es decir, dichas etapas no pueden describirse de forma aislada, por el contrario, deben puntualizarse en el marco del ciclo presupuestario.

Durante el capítulo anterior, se conceptualizó de manera general al ciclo presupuestario, por ello, la segunda parte de este capítulo se enfoca en las responsabilidades específicas de cada una de las dependencias y entidades al momento de realizar la integración del presupuesto de egresos y la posterior evaluación del desempeño de los recursos aplicados, por consiguiente, a continuación se describen las etapas del proceso presupuestario, haciendo énfasis en la presupuestación y evaluación.

3.4.1 Responsabilidades de planeación.

Durante la etapa de planeación, el Titular del Poder Ejecutivo Estatal lleva a cabo la elaboración del *Plan Estatal de Desarrollo*, que de manera general, se define como el instrumento de planeación estratégica que concentra la visión política, económica y social del gobierno, del mismo se derivan los programas transversales, sectoriales, regionales y especiales que un gobierno implementa durante el periodo constitucional de su gestión, definiendo las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción. Por lo tanto, del Plan Estatal de Desarrollo se derivan indicadores como instrumento de medición.

La elaboración del plan de desarrollo debe realizarse con enfoque a resultados, es precisamente en esta fase del ciclo presupuestario donde se construyen las bases de los presupuestos que se elaborarán en los ejercicios fiscales subsecuentes. El “Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 del Estado de Guerrero” se integró por un objetivo general y 5 metas temáticas, de las cuales se derivan objetivos, estrategias y líneas de acción; de lo anterior se desprenden 6 estrategias transversales, 11 programas sectoriales, 8 programas regionales y 7 programas especiales (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016). Los elementos anteriores permitieron realizar la alineación del plan estratégico sexenal con los programas presupuestarios que diseñaron, anualmente, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Actualmente, la Administración Pública Estatal se encuentra en proceso de elaboración del plan de desarrollo que regirá la acción gubernamental durante el periodo de 2022-2027. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) se elabora durante los seis meses siguientes al inicio del periodo gubernamental, la versión final se envía al Congreso del Estado para someterlo a su aprobación, de tal manera que, sin exceder los 30 días posteriores a la recepción en el órgano legislativo, el PED aprobado y los programas que de él deriven, se devuelven al Poder Ejecutivo para proceder a la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y con ello, iniciar su vigencia y ejecución inmediata (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2019).

3.4.2 Responsabilidades en la programación del gasto público

La programación es la etapa en la que las dependencias y entidades definen los programas presupuestarios que implementarán durante el próximo año, definiendo las metas y objetivos que se pretendan alcanzar en términos cuantitativos y cualitativos, así como los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos requeridos, el método de trabajo que se implementará y la localización física donde se ha programado su ejecución. Para ello, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, llevan a cabo un proceso anual de programación operativa del gasto público, a fin de vincular estratégicamente los programas presupuestarios con las metas y objetivos del PED, este instrumento interno de vinculación, se conoce como Programa Operativo Anual (POA), mismo que debe especificar lo siguiente (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016):

- Los objetivos, la justificación, la temporalidad y el impacto regional, de género o de grupos vulnerables al que vayan encaminados los programas, proyectos, obras y acciones.
- Las unidades administrativas que serán responsables de la operación y ejecución.
- La previsión y calendarización del gasto público.

Ahora bien, cada dependencia y entidad elabora el POA basándose estrictamente en los objetivos del PED y los programas y proyectos derivados que incidan según la naturaleza de sus funciones, a más tardar el 31 de mayo de cada ejercicio fiscal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016). El POA es en sí, el documento que se obtiene durante la fase de programación. Además, el POA, al encontrarse estratégicamente vinculado y alineado al PED,

asegura que la planeación en las dependencias y entidades, no se desvirtuó de las metas y objetivos prioritarios del gobierno estatal.

3.4.3 Responsabilidades en la presupuestación del gasto público

Para los efectos de la presente investigación, la etapa de presupuestación es uno de los dos momentos clave para la implementación del Presupuesto Basado en Resultados, en el que además, se fundamentan las bases para la posterior evaluación del desempeño.

En términos de la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, la fase de presupuestación es aquella que comprende:

“La estimación financiera anticipada anual de los costos de obras, gastos de operación y en general los egresos necesarios para cumplir con los propósitos de los programas, subprogramas y proyectos, considerando la disponibilidad de los recursos y el establecimiento de prioridades, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Estatal de Desarrollo y los lineamientos emitidos por el Ejecutivo” (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Por lo anterior, se deduce que la fase de presupuestación es una de las más importantes del ciclo presupuestario, y una de las etapas objeto de estudio de esta investigación, la presupuestación tiene como propósito la integración del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, documento donde se determina concretamente la cantidad, distribución y destino de los recursos públicos para un ejercicio determinado; el presupuesto, al igual que la Ley de Ingresos, forman parte del *Paquete Económico*, y se envía al Congreso del Estado mediante una Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, para que conforme al proceso legislativo, se analice y en su caso se apruebe.

En esta fase debe considerarse un aspecto importante, la normatividad indica que el Presupuesto de Egresos debe integrarse con base en la formulación de *Presupuestos por Programas con Enfoque a Resultados*, por lo tanto, el presupuesto de gasto público de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, no puede incrementarse automáticamente, por el contrario, debe sustentarse en los resultados de la evaluación del desempeño (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016). En este sentido, la elaboración de los presupuestos durante los últimos ejercicios fiscales se ha basado en la metodología del Presupuesto Basado en

Resultados (PbR), tal cual lo estipula la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008), por consiguiente tanto los anteproyectos, como el proyecto de presupuesto, deben formularse de acuerdo a dicha metodología.

Ahora bien, para determinar el proyecto final de presupuesto que se envía al Poder Legislativo, básicamente deben realizarse tres actividades al interior de la administración pública estatal: la integración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos.

a) Integración de los Anteproyectos del Presupuesto de Egresos

El proceso de presupuestación en el Poder Ejecutivo, inicia de manera interna con la información de los Programas Operativos Anuales elaborados en la etapa de programación, posteriormente las dependencias y entidades, basadas en los lineamientos y formatos que emita la Secretaría de Finanzas y Administración, proceden a estructurar un documento denominado *Anteproyecto de Presupuesto de Egresos*, en esta investigación, se considera a los anteproyectos como la herramienta base en que se sustenta la presupuestación por resultados en la Administración Pública Estatal, ya que son la primera propuesta de los recursos necesarios para operar en los ejercicios subsecuentes, considerándose fundamental que la asignación de los recursos se encuentre fundamentada en el Presupuesto basado en Resultados.

El Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, se define como la proyección financiera que elaboran las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, que posteriormente se remite a la Secretaría de Finanzas y Administración para su análisis y en su caso, incorporarlo en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se envía al Poder Legislativo. En dicho documento, los programas, proyectos, obras y acciones programados, se presupuestan financieramente de acuerdo a las clasificaciones: administrativa, funcional o programática, por objeto de gasto, económica y regional. Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, deben finalizar la estructura de los anteproyectos antes del 15 de agosto (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Por su parte, en cada ejercicio fiscal en particular, la Secretaría de Finanzas y Administración, emite Manuales para la elaboración e integración del Presupuesto de Egresos, en dichos manuales, se especifica la información que las dependencias y entidades deben integrar a sus anteproyectos: construcción de programas y Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) elaboración de la estructura programática, validación de las plantillas de personal, evaluación de los proyectos de inversión, registro y definición de proyectos, y primera estimación de ingresos (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020). A continuación, se describe lo correspondiente a la construcción de programas y Matrices de Indicadores para Resultados, así como la elaboración de la estructura programática, herramientas indispensables en la presupuestación por resultados.

Construcción de Programas y Matrices de Indicadores para Resultados.

Para estructurar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es necesario, en primera instancia, definir los programas presupuestarios que se pretenden operar en el siguiente ejercicio, para cada programa corresponderá una MIR en específico, para ello es indispensable llevar a cabo un procedimiento que se conoce como Metodología del Marco Lógico (MML), las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la implementan de la siguiente manera (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020):

- Determinación de un problema.
- Tomando como base el problema, se analizan diversas alternativas para proceder a elaborar un árbol de problemas y un árbol de objetivos. Se analiza el origen, las causas y los efectos del problema; por otro lado se determinan los medios para revertir la problemática y los fines del objetivo.
- Considerando la información contenida en los árboles, se elabora un resumen narrativo para determinar el fin y el propósito del programa, así como los componentes y actividades que habrán de llevarse a cabo.
- Por último, se elabora la Matriz de Indicadores para Resultados que consiste en alinear el programa presupuestario con el Plan Estatal de Desarrollo, posteriormente se especifica el fin, los servicios y productos, los procesos, los indicadores de desempeño y sus medios de verificación, finalmente se determinan los supuestos factores externos, riesgos o contingencias que inciden en el cumplimiento.

Imagen 1. Formato de Matriz de Indicadores de Resultados

Formato 4. MIR

Eje:
Objetivo:
Estrategia:
Línea de Acción:

← Alineación al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.

	Matriz de indicadores para Resultados			
	Resumen Narrativo	Indicadores de desempeño	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito (resultados)				
Componentes (Servicios y Productos)				
Actividades (Procesos)				

Fuente: Manual para la elaboración e integración del Presupuesto Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración, disponible en: <http://sefina.guerrero.gob.mx/contabilidad-gubernamental/>.

Integración de la Clave Presupuestaria.

Una vez definidos los programas y sus MIR's, se procede a elaborar la Integración de la Clave Presupuestaria, dentro de la que se determina la estructura programática. La clave presupuestaria que realizan las dependencias y entidades de la administración pública estatal, se compone de las siguientes estructuras (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020):

- Alineación al Plan Estatal de Desarrollo: los programas presupuestarios se alinean con el eje, objetivo, estrategia y línea de acción que corresponda al PED.
- Estructura administrativa: se realiza la clasificación administrativa según corresponda a la dependencia, entidad u organismo ejecutor del gasto.
- Estructura funcional: se realiza la clasificación funcional según la finalidad, la función y subfunción de los ejecutores del gasto.

- Estructura programática: se realiza la clasificación programática, según corresponda a la modalidad y actividad del programa que se ejecuta.
- Fuentes de financiamiento: se realiza la clasificar según la fuente de financiamiento, es decir, el origen de los recursos que se asignen al programa, la partida del gasto y el tipo de gasto en que se incurre.
- Región geográfica y monto: se determina la clave geográfica donde se ejecuta el programa y los recursos financieros que se requieren.

Imagen 2. Formato para la Integración de la Clave Presupuestaria.

FORMATO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CLAVE PRESUPUESTARIA

* Plan Estatal de Desarrollo				Estructura Administrativa		Estructura Funcional			Estructura Programática											
Eje	Objetivo	Estrategia	Línea de Acción	Sector	UR	Finalidad	Función	Subfunción	Modalidad Pp	Clave Pp	** Sub-Modalidad Pp	** Actividad Institucional	** Proyecto	Fuente de Financiamiento	Fondo Financiamiento	Partida	Tipo de Gasto	Región Geográfica	Monto	
																			Total	0.00

Fuente: Manual para la elaboración e integración del Presupuesto Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración, disponible en: <http://sefina.guerrero.gob.mx/contabilidad-gubernamental>

Por lo que respecta al rubro “estructura administrativa” de la Clave Presupuestaria, los Manuales para la elaboración e integración del Presupuesto de Egresos, proporcionan un catálogo conocido como “clasificador administrativo”, documento que integra a las dependencias del Poder Ejecutivo y las entidades del Sector Paraestatal, que elaboran Anteproyectos de Presupuesto de Egresos (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020).

b) Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades, envían sus Anteproyectos de Presupuestos de Egresos a la Secretaría de Finanzas y Administración, órgano encargado al interior del Poder Ejecutivo de preparar la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de conformidad con las

políticas, estrategias, metas, objetivos y lineamientos generales, sectoriales y regionales que señala el Plan Estatal de Desarrollo (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

La aprobación de los anteproyectos se determina con base en los estudios y análisis que la Secretaría de Finanzas y Administración considere necesarios, determinando la procedencia definitiva a más tardar el 15 de septiembre, de tal manera que el 30 del mismo mes, una vez realizadas las adecuaciones necesarias, las dependencias y entidades remitirán los anteproyectos definitivos y aprobados a la Secretaría de Finanzas y Administración (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

En consecuencia, el Proyecto de Presupuesto de Egresos es el documento final que agrupa la presupuestación de las dependencias y entidades, y por consiguiente, integra la información contenida en los anteproyectos elaborados con base en el Presupuesto basado en Resultados. En este punto es preciso mencionar que, el proyecto final no solo incluye la presupuestación del Poder Ejecutivo, también integra los proyectos presupuestarios de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los Organismos Públicos Autónomos, quienes dentro de la autonomía presupuestaria que la Constitución estatal les otorga, elaboran sus respectivos proyectos, los que con antelación remiten al Poder Ejecutivo para integrar el documento final que se presenta al Congreso (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

c) Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero.

La fase de presupuestación, concluye cuando el Titular de Poder Ejecutivo realiza la presentación del Paquete Económico, incluyendo la Iniciativa de la Ley de Ingresos y la Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos al H. Congreso del Estado, para su estudio, discusión y en su caso, aprobación en los términos de las disposiciones legales vigentes.

El Titular del Poder Ejecutivo presenta la iniciativa con fecha límite el 15 de octubre, el Poder Legislativo debe aceptarla a más tardar el 15 de diciembre, durante este periodo los miembros del Congreso podrían proponer las modificaciones para ser sometidas en la Comisión Legislativa que corresponda. En todos los casos, el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado con posterioridad a la Ley de Ingresos correspondiente al mismo ejercicio, y nunca con antelación. En caso de no ser sancionado al 31 de diciembre, se aplicarán los montos del presupuesto aprobado durante el ejercicio anterior, hasta que se sancione el del ejercicio

presupuestal que corresponda. Una vez aprobado el paquete económico, el Congreso del Estado lo remite al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Tabla 2. Asignación Presupuestaria destinada a proyectos

(Cifras en miles de pesos)

Ejercicio Fiscal	Gasto Neto Total (\$)	Gasto de la Administración Pública Estatal (\$)	Proyectos de la Administración Pública Estatal (\$)		Total Proyectos de la Administración Pública Estatal (\$)	Proporción entre el Gasto y Proyectos (%)
			Sector Central	Sector Paraestatal		
2017	50,351,752.60	34,959,747.70	2,913,911.30	1,543,575.50	4,457,486.80	12.75
2018	55,522,054.20	35,644,492.30	3,167,955.80	2,031,591.90	5,199,547.70	14.59
2019	59,875,040.00	38,927,846.20	2,807,697.80	2,188,302.90	4,996,000.70	12.83
2020	61,806,070.40	39,834,022.90	2,648,686.50	2,300,254.00	4,948,940.50	12.42
2021	61,641,521.00	39,248,580.80	1,964,920.80	2,147,175.60	4,112,096.40	10.48

Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para los Ejercicios Fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, disponibles en <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx>

En la tabla se muestran las asignaciones presupuestarias totales para cada uno de los ejercicios fiscales, ahora bien, el *gasto neto total* comprende las asignaciones destinadas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos autónomos, las transferencias a municipios y las provisiones; por otra parte se observa el *gasto destinado a la administración pública* que abarca el sector central y el paraestatal, con base en la clasificación programática, dicho monto comprende tanto la prestación de servicios públicos, así como otras erogaciones, entre ellas, la destinada a los *proyectos de inversión de la administración pública*, que se refieren al gasto público destinado a la realización de programas, proyectos, obras y acciones que ejecutaron las dependencias y entidades; finalmente se muestra la relación proporcional entre el gasto de la administración pública estatal y los proyectos. Es preciso mencionar, que la evaluación debe abarcar no solo las erogaciones destinadas a los proyectos en específico, por el contrario, debe contemplar el gasto total que implica la totalidad de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y demás necesarios para la operación.

En la tabla 2, también puede observarse que la relación proporcional entre el gasto neto total de la administración pública estatal y aquel destinado a proyectos, tales como programas, obras, acciones, etc. ha presentado ligeras disminuciones a partir del 2019 respecto a los ejercicios anteriores. En este punto, es preciso destacar la influencia de factores externos, entre ellos, el impacto de los programas prioritarios del gobierno federal, que en cierta medida, originó disminuciones a las erogaciones destinadas a programas estatales similares o vinculatorios con los federales, cuya inversión proviene de recursos propios estatales, como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 3. Variaciones presupuestarias en programas vinculatorios a programas federales

Inversión Estatal Directa					
(Cifras en miles de pesos)					
Programa Presupuestario	2017	2018	2019	2020	2021
Guerrero nos necesita y Apoya a Discapacitados	\$ 40,200.00	\$ 40,200.00	\$ -	\$ 45,000.00	\$ 37,000.00
Programa de Becas	\$ 15,000.00	\$ 45,000.00	\$ 35,000.00	\$ 20,000.00	\$ 15,000.00
Programa Pensión Guerrero	\$ 60,000.00	\$ 60,000.00	\$ 45,000.00	\$ 30,000.00	\$ 25,000.00
Programa de Becas para la Educación Superior (manutención)	\$ 31,000.00	\$ 37,500.00	\$ 37,500.00	\$ -	\$ -
Financiamiento de Microcréditos	\$ 8,000.00	\$ 6,000.00	\$ 6,000.00	\$ -	\$ -
Fertilizante y transferencia de tecnología	\$ 340,000.00	\$ 340,000.00	\$ -	\$ -	\$ -
Guerrero nos necesita y Apoya a Madres Solteras	\$ 91,811.00	\$ 91,811.00	\$ 91,811.00	\$ 48,000.00	\$ 3,500.00
Programa de apoyo al empleo	\$ 5,000.00	\$ 5,000.00	\$ 10,000.00	\$ 11,000.00	\$ 3,200.00
Guerrero nos necesita Emprendedores	\$ 35,000.00	\$ 35,000.00	\$ 35,000.00	\$ 5,000.00	\$ -

Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos para los ejercicios fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. Disponible en <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/>

Las disminuciones presupuestarias de los programas que se observan en la tabla 3, no necesariamente deben traducirse en una evaluación del desempeño no satisfactoria, por el contrario, el objetivo es ejemplificar que, derivado de la creación o incremento presupuestario en los programas federales prioritarios, pueden ocasionarse reducciones en algunas de las asignaciones presupuestarias estatales, situación que en el mejor de los casos, propiciaría aumentos en otros rubros de atención.

3.4.4 Responsabilidades en el ejercicio del gasto público.

Posterior a la aprobación del Presupuesto de Egresos, corresponde a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, aplicar los recursos aprobados y asignados conforme a las disposiciones legales aplicables y a una calendarización

determinada, observando que la ejecución de los recursos se efectuó bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, equidad de género e impacto social en los grupos vulnerables y en la sociedad en general. Es responsabilidad de los ejecutores del gasto público, administrar los recursos con la finalidad de alcanzar las metas y objetivos planeados en los Programas Operativos Anuales alineados al Plan Estatal de Desarrollo y por consiguiente a los proyectos y programas presupuestarios aprobados en el Presupuesto de Egresos (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

El gasto público debe ajustarse a lo programado en los proyectos y programas presupuestarios autorizados en el Presupuesto de Egresos, manteniendo congruencia entre los avances físicos y los avances financieros que se reportan. Para el registro de las operaciones derivadas de la ejecución del gasto público, la administración pública estatal implementará un Sistema Estatal de Contabilidad Gubernamental, que en teoría, debe instrumentarse de manera que coadyuve con la evaluación del desempeño (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

3.4.5 Responsabilidades en el control y seguimiento del gasto público

Por lo que corresponde a las actividades de control y seguimiento, las dependencias y entidades son responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes al ejercicio del gasto público, y de la misma forma, observar la aplicación y el cumplimiento oportuno del ejercicio de los recursos a través de los proyectos y programas presupuestarios autorizados. Las actividades de control y seguimiento del gasto público se realizan en el marco del *Sistema de Control Interno* de la administración pública estatal, la programación de visitas, auditorías y revisiones financieras, reuniones de control y seguimiento intersecretariales (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016), así como en las figuras de los órganos de control interno y los comisarios públicos (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

3.4.6 Responsabilidades en la evaluación del gasto público

De igual forma que la etapa de presupuestación, la etapa de evaluación, representa uno de los momentos cruciales de la presente investigación, durante esta fase se fundamentan la

bases de la evaluación del desempeño; si la información generada durante esta etapa logra vincularse estrechamente con la presupuestación, en teoría, se estaría en un supuesto en el que se logra la consolidación de los postulados del presupuesto basado en resultados.

La etapa de evaluación consiste principalmente en el análisis del desempeño de las políticas, los proyectos y los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades, de manera que sea factible conocer el grado de cumplimiento respecto a las metas y objetivos, y por ende, determinar los resultados del ejercicio y aplicación del gasto público (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Por lo tanto, con el propósito de formalizar los procesos de evaluación, el gobierno estatal, recientemente constituyó el *Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED)*, cuya función es la de evaluar objetivamente el desempeño de los proyectos y programas presupuestarios autorizados en el Presupuesto de Egresos, por medio de indicadores de resultados para conocer el grado de cumplimiento de las metas y objetivos y en consecuencia, verificar que el resultado del ejercicio del gasto público se realice en términos de eficacia, eficiencia, economía, calidad, cobertura, equidad, transparencia y honradez (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Entonces, el SEED se conforma por todos aquellos métodos, actividades, mecanismos de coordinación, elementos, participantes, normas y objetivos que se articulan entre sí para evaluar las intervenciones públicas. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) es la instancia técnica que se encarga de implementar y coordinar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Estatal (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Derivado de lo anterior, en el marco del SEED, se publicaron los *Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Gobierno del Estado de Guerrero*, con el objetivo de “establecer la metodología, instrumentos y procesos del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, basado en el Modelo de Gestión para Resultados” (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021, pág. 33).

En un sentido general, la evaluación, pueden realizarse de manera interna, por medio de instancias técnicas de evaluación del desempeño, o de forma externa, por medio de personas

físicas o morales especializadas en materia evaluativa (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016). En este sentido, las evaluaciones externas se llevan a cabo por evaluadores externos, en el caso de las evaluaciones internas, la SEPLADER, es el organismo facultado para coordinar la evaluación (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Ahora bien, por lo que respecta a la fase de evaluación, dentro de la Administración Pública Estatal, la evaluación del desempeño, se desarrolla básicamente a través de dos mecanismos, que se describen a continuación: las evaluaciones y los indicadores, (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

a) Evaluaciones en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE).

Se refiere a la evaluación sistemática y objetiva, a través de una metodología estricta, del resultado, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de una intervención pública, es decir, de los programas, políticas, proyectos, obras o acciones realizadas por la administración gubernamental. El tipo de evaluaciones que se realizan en la administración pública guerrerense, en el marco del SEED, son las siguientes: de diagnóstico, de diseño, de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específicas, estratégicas, complementarias y evaluaciones de programas nuevos (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Por lo que respecta a las evaluaciones en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE), es decir, las externas, el tipo y número de evaluaciones a realizar en determinado ejercicio fiscal, se calendariza anticipadamente en un PAE (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016). Las dependencias y entidades que pretenden incluir evaluaciones externas en la programación anual, deben de enviar su propuesta antes del 15 de febrero de cada ejercicio, de manera que, la SEPLADER se encuentre en condiciones de elaborar y publicar la programación anual a más tardar el 31 de abril de cada ejercicio (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

En el sentido anterior, para los ejercicios 2020 y 2021, se publicaron por primera vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los *Acuerdos que establecen los Programas Anuales de Evaluación de los Programas Públicos*, que se resumen a continuación:

Tabla 4. Programas de evaluación de los programas públicos 2021 y 2020

EJERCICIO	TIPO DE EVALUACIÓN	PROGRAMA O FONDO	COMPONENTE	ENTE PÚBLICO
2021	Diagnóstico	Inversión Estatal Directa	Programa Apoyo a Prepas populares	Secretaría de Educación Guerrero
2021	Diagnóstico	FISE (RAMO 33)	Programa de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Centros de Salud	Secretaría de Salud
2021	Diagnóstico	Inversión Estatal Directa	Programas para el Desarrollo del Campo	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural
2021	Diagnóstico	FAM-Asistencia Social (RAMO 33)	Programas de Asistencia Social, Alimentación, Atención Médica y de Rehabilitación	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guerrero
2021	Evaluación Específica	FASP (RAMO 33)	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública
2020	Diagnóstico	FAFEF (RAMO 33)	Programa de Obras Públicas	Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial
2020	Diagnóstico	FISE (RAMO 33)	Programas de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social
2020	Diagnóstico	FAFEF (RAMO 33)	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero
2020	Diagnóstico	FAFEF (RAMO 33)	Programa de Infraestructura Carretera	Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria del Estado de Guerrero
2020	Evaluación Específica	FASP (RAMO 33)	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Acuerdos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el martes 6 de abril de 2021 y el martes 10 de marzo de 2020, respectivamente, mismos que se encuentran disponibles en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/Periodico-28-6-Abril-20212.pdf> y <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/Periodico-020-10-Marzo-20201.pdf>

Una vez concluidas las evaluaciones externas se emite un *informe de Aspectos Susceptibles de Mejora*, en el que se identifican los hallazgos y resultados, para posteriormente, implementarlas de acuerdo a las disposiciones de la SEPLADER, lo que implica, modificar las Matrices de Indicadores de Resultados de los programas, conforme a los resultados obtenidos en las evaluaciones (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

b) Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Indicadores.

Entre los objetivos del *Sistema de Monitoreo y Seguimiento a Indicadores* resaltan el monitorear avances y resultados obtenidos respecto a la planeación estatal, es decir, proporcionan información para conocer si la provisión de bienes y servicios públicos cumplen

las metas y objetivos previamente planeados, a la par que permite detectar riesgos y desafíos que impactan en el cumplimiento (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Por indicadores se refiere a las expresiones cuantitativas o cualitativas, a través de índices, medidas, cocientes o formulas, que permiten establecer parámetros de medición respecto al grado de cumplimiento de los programas y políticas con relación a los objetivos y metas. Los indicadores de la administración pública estatal se clasifican en estratégicos y de gestión, mismos que abarcan resultados en las dimensiones de cobertura, eficacia, eficiencia, impacto económico, calidad, economía y equidad (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

El monitoreo y seguimiento a indicadores, se realiza a través de las *Matrices de Indicadores de Resultados (MIR)*, elaboradas por las dependencias y entidades en la etapa de presupuestación, en el formato mostrado en la descripción de dicha fase, con base en la Metodología del Marco Lógico; es importante señalar que las MIR's integran un sistema de alertamiento, a través de una semaforización que permite verificar el cumplimiento o incumplimiento obtenido (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, 2021).

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, son responsables de elaborar, integrar y actualizar periódicamente la información referente a sus indicadores; las actualizaciones se realizarán tomando como base los resultados obtenidos de la evaluación, para ello se auxilian en la Ficha Técnica de Indicadores. Por su parte, la SEPLADER se encarga de integrar un Catálogo de Indicadores conformado por la totalidad de indicadores aprobados de las dependencias y entidades.

En la siguiente imagen se muestra el formato de la Ficha Técnica de Indicadores utilizada por las dependencias y entidades, en la que se observa la alineación de los indicadores a la planeación estatal, los datos generales del indicador, los parámetros de medición y semaforización de resultados, así como las fuentes de información.

Imagen 3. Formato de Ficha Técnica de Indicadores.

EJE		
OBJETIVO		
ESTRATEGIA		
LÍNEA DE ACCIÓN		
Datos de identificación del indicador		
Clave	Nombre	Fuente
Definición		Dimensiones
Método de cálculo		Unidad de medida
Frecuencia de medición	Desagregación geográfica	Serie de información disponible
Sentido del indicador	Línea base	
	Año	Periodo
Parámetros de semaforización		Metas
Verde	Amarillo	Rojo
95%>	80%>	60%<
Variables que conforman el indicador		
Nombre	Unidad de medida	Fuente de información
Nombre		Unidad de medida
Nombre		Fuente de información
Observaciones		
Responsable del indicador		
Nombre del Servidor Público	Dependencia	Área
Nombre del puesto, encargo o comisión	Teléfono	Correo electrónico
Programas estatales que atienden la problemática		
Nombre del (los) programa (s)	Dependencia	

Dirección General de Evaluación de Indicadores del Desempeño y de Gestión

Fuente: Formato disponible en www.seed.guerrero.gob.mx

En resumen, es preciso puntualizar que a pesar de que la normatividad indica que las evaluaciones pueden ser internas o externas, son únicamente estas últimas las que se contemplan en el Programa Anual de Evaluación, por lo tanto, las evaluaciones internas se identifican con el Sistema de Monitoreo y Seguimiento a Indicadores, que se implementa de manera interna en cada una de las dependencias y entidades.

Al finalizar la evaluación, independientemente de los modelos, instrumentos y técnicas que se implementen, se redacta un informe con los principales hallazgos y recomendaciones, a las que debe darse atención y seguimiento, hasta el punto en que *“los resultados de las evaluaciones, deben considerarse en la programación, presupuestación y ejercicio de los*

recursos públicos en los ejercicios fiscales subsecuentes” (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016, pág. 45).

Por consiguiente, la etapa de evaluación está estrechamente relacionada con la etapa de presupuestación, es en ésta última, cuando las dependencias y entidades elaboran dentro de sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos la Matriz de Indicadores para Resultados, elemento indispensable para realizar la evaluación al interior, para posteriormente sustentar la presupuestación con los resultados de la evaluación.

3.4.7 Responsabilidades en la fiscalización del gasto público

En esta etapa se lleva a cabo el proceso de rendición de cuentas sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos ante las instancias fiscalizadoras, en el caso de los recursos de procedencia estatal, la instancia competente es el Poder Legislativo del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero (ASE), órgano técnico de fiscalización ante el que se presenta la Cuenta Pública del Gobierno del Estado para su dictamen y, en su caso aprobación o rechazo. La Cuenta Pública, se refiere al informe de resultados financieros y a la verificación del cumplimiento de las metas y objetivos, de acuerdo a las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de los ejercicios fiscales correspondientes (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

La presentación de la Cuenta Pública se efectúa en dos partes, la primera se le conoce como *Informe Financiero Semestral*, que comprende el periodo de enero a junio del ejercicio fiscal que se informe, y que deberá presentarse a la ASE en la segunda quincena del mes de agosto, el informe semestral forma parte integrante de la Cuenta Pública, sin embargo, únicamente detalla información referente al flujo contable de ingresos y egresos y al avance del cumplimiento de los proyectos y programas presupuestarios según los indicadores aprobados. Por último, el informe completo conocido como *Cuenta Pública del Estado de Guerrero* se presenta a más tardar el 30 de abril del año siguiente del ejercicio fiscal que se informe y se integra según lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

A partir de la fecha de presentación de la Cuenta Pública se inicia el periodo de fiscalización, en el que se genera un informe general e informes individuales con observaciones y recomendaciones, de tal manera que las dependencias y entidades realizan las aclaraciones, justificaciones y subsanaciones procedentes, el proceso de revisión de la cuenta pública concluye a más tardar el 31 de octubre del año siguiente a su presentación (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2021).

3.4.8 Calendarización del ciclo presupuestario en la Administración Pública del Estado de Guerrero

En la siguiente tabla se muestra un resumen de la calendarización y los instrumentos derivados en cada una de las etapas del ciclo presupuestario por las que transitan las dependencias y entidades de la administración pública guerrerense.

Tabla 5. Calendarización del ciclo presupuestario.

ETAPA	FECHA	PRODUCTO
Planeación.	Seis meses posteriores al 15 de octubre del año de renovación del periodo constitucional. (Antes del 15 de abril).	Plan Estatal de Desarrollo
Programación.	31 de mayo del ejercicio presupuestario, con la emisión de los Lineamientos para la elaboración del anteproyecto.	Programas presupuestarios (Pp) y Programa Operativo Anual (POA).
Presupuestación.	31 de mayo anterior al año presupuestario.	Lineamientos para la elaboración del anteproyecto.
	15 de agosto anterior al año presupuestario.	Anteproyecto de Presupuesto de Egresos.
	15 de septiembre anterior al año presupuestario.	Aprobación de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos
	30 de septiembre anterior al año presupuestario.	Se envían los Anteproyectos definitivos para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.
	15 de octubre anterior al año presupuestario.	Presentación del Paquete Económico, incluyendo el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

	15 de diciembre, pudiendo extenderse hasta el 31 de diciembre anterior al año presupuestario.	Aprobación del paquete económico. Decretos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
Ejercicio.	Año presupuestario del 1 de enero al 31 de diciembre.	Sistema Estatal de Contabilidad Gubernamental, informes contables, financieros y presupuestales.
Control y seguimiento.	Año presupuestario del 1 de enero al 31 de diciembre.	Sistema Estatal de Control Interno, auditorías, visitas y revisiones.
Evaluación.	Año presupuestario del 1 de enero al 31 de diciembre.	Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño y Matriz de Indicadores de Resultados.
Fiscalización.	30 de agosto del año presupuestario 30 de abril posterior al año presupuestario.	Informe Financiero Semestral Cuenta Pública del Estado de Guerrero.

Fuente: Elaboración propia con base en los ordenamientos legales vigentes.

3.5 Diagnostico PbR-SED de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Durante los años 2010, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020 y 2021, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó los diagnósticos anuales de los avances que las entidades federativas y ciertos municipios obtuvieron en materia de implementación del Presupuesto basado en Resultado y del Sistema de Evaluación del Desempeño durante los ejercicios fiscales correspondiente.

Los nueve diagnósticos realizados a la fecha, consistieron en el levantamiento de un cuestionario conformado por cierto número de preguntas, distribuidas en secciones, en el que se interroga a los entes participantes acerca de las etapas del ciclo presupuestario. La metodología utilizada en los diagnósticos evolucionó en cada año, la SHCP informa que los ejercicios 2021 y 2020 son compatibles metodológicamente, particularmente en estos dos últimos, participaron 96 entidades públicas, tomando como muestra a las 32 entidades federativas, a los 32 municipios con mayor población y a 32 municipios con población de más de 25 mil habitantes seleccionados aleatoriamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021).

En los ejercicios diagnosticados, el levantamiento de los cuestionarios se realizó de la siguiente manera: los entes públicos seleccionados designaron a dos enlaces, uno institucional y otro operativo; el primero se encargó de coordinar, supervisar y validar la información proporcionada; el segundo, respondió los reactivos que conformaron el cuestionario e integró la información proporcionada como evidencia documental de las respuestas. Posteriormente, la SHCP revisó, analizó y valoró la información obtenida, determinando una calificación en concreto. En síntesis, cada ente público seleccionado, realizó un auto-análisis respondiendo a un solo cuestionario de manera general, con lo que pretendieron reflejar los avances respectivos en la materia (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021). A continuación, se presentan los resultados obtenidos por la administración pública de Guerrero, para los ejercicios comprendidos en la presente investigación:

Tabla 6. Resultados Diagnostico PbR-SED en Guerrero

VALORACIONES DEL DIAGNOSTICO PbR-SED EN GUERRERO				
(CALIFICACIÓN MÍNIMA 0 PUNTOS / CALIFICACIÓN MÁXIMA 100 PUNTOS)				
	2017	2018	2020	2021
Marco jurídico	75	75	NA	NA
Planeación	50.5	58.9	85	92.5
Programación	21.6	32.4	80	45
Presupuestación	79.7	80.8	57.5	65
Ejercicio y control	44.4	55.6	70	30
Seguimiento	27.5	14.8	45	55
Evaluación	13.6	12.7	7.5	50
Rendición de cuentas	NA	NA	35	15
Transparencia	28.3	43.8	NA	NA
Capacitación	0.0	100	NA	NA

Adquisiciones	66.7	66.7	NA	NA
Recursos Humanos	40.0	40	NA	NA
Consolidación	NA	NA	7.5	17.5
PbR-SED	37.6	37.7	NA	NA
% Avance (calificación global)	36.8%	40.2%	43.8%	45%
Posición general a nivel nacional	30	31	31	32
Total de preguntas en las secciones	186	202	88	88

NOTA:

- NA= No aplica para el periodo diagnosticado.
- Durante el 2019, no se realizó diagnóstico, únicamente se preparó un informe en el que se delimitan las acciones principales en materia de consolidación del PbR-SED, implementadas por los entes públicos.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en:
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>

Como puede observarse en la tabla anterior, en el caso específico de Guerrero, las valoraciones determinadas por la SHCP en cuanto a los avances del PbR-SED, no han sido del todo satisfactorias; durante los ejercicios analizados, Guerrero se posicionó en los últimos lugares a nivel nacional, obteniendo las calificaciones más bajas en los rubros de evaluación, principalmente en el 2017, 2018 y 2020; en cuanto a la presupuestación, las calificaciones de 2020 y 2021 disminuyeron respecto a los ejercicios anteriores de 2017 y 2018.

De acuerdo a la naturaleza metodológica de los diagnósticos anteriormente descritos, al proporcionarse respuestas por parte de dos servidores públicos únicamente, cuya apreciación encierra a la totalidad de la Administración Pública Estatal, puede suponerse que no contemplan ciertas circunstancias particulares de cada una de las dependencias y entidades que conforman al ente público Gobierno del Estado de Guerrero. Por ello, se considera conveniente profundizar en algunos aspectos internos, con base en información proporcionada en un sentido similar por parte de los servidores públicos responsables de las actividades de presupuestación y evaluación al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en los términos que se describen en el próximo capítulo de la investigación.

CAPITULO 4

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA INFLUENCIA DE LA INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS

Partiendo por un lado, del estudio del marco teórico y de los elementos descritos en el capítulo anterior que la administración pública estatal del Estado de Guerrero ha implementado hasta el momento para consolidar la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño, y por otro lado, de las valoraciones determinadas en los diagnósticos realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los últimos ejercicios, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

- La literatura y los organismos internacionales han planteado modelos de adopción de la Gestión por Resultados en el sector público.
- En México se implementó institucionalmente la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño con la adopción del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Las entidades federativas, incluyendo Guerrero, realizaron adecuaciones en sus marcos normativos para homologar los procesos de la Gestión por Resultados con la federación, en el caso particular de Guerrero, es evidente que se cuenta con normatividad en la materia.
- Por consiguiente, en los últimos años, las dependencias y entidades de la administración pública guerrerense, han implementado procedimientos encaminados a la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño.
- Sin embargo, Guerrero ha obtenido resultados no satisfactorios en los diagnósticos a nivel nacional.

A partir de las consideraciones anteriores, surge la idea de analizar en la “primera etapa” de presupuestación el por qué en Guerrero no se han logrado consolidar los preceptos del presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño, ahora bien, ¿cuál es esta primera etapa?

Como se describió anteriormente, para integrar la versión definitiva del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, se transcurre por diversas etapas del ciclo presupuestario. Ahora bien, posterior a la planeación y programación, la etapa de presupuestación inicia con

la integración de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, lo que en otras palabras, se refiere a la propuesta inicial, en términos monetarios, de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para implementar los programas, proyectos, políticas, obras y acciones en un ejercicio determinado; posteriormente, el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, estudia, analiza y determina lo que habrá de realizarse de acuerdo a la planeación gubernamental, una vez integrado el proyecto definitivo, se envía al Congreso Local, en donde las comisiones integradas por los diputados, ayudados por los informes financieros semestrales y las cuentas públicas de ejercicios anteriores, realizan los estudios, análisis y modificaciones respectivas, para finalmente integrar el Presupuesto de Egresos del ejercicio.

Entonces, se entiende que el presupuesto definitivo ha transcurrido por diversas etapas en las que se ha valorado, conforme a ciertos parámetros, entre ellos la evaluación del desempeño, los resultados en la aplicación de los recursos públicos, por lo tanto, en teoría, la versión final debe reflejar de manera contundente la relación entre los presupuestos por resultados y la evaluación del desempeño.

Ahora bien, para que lo anterior pueda concretarse, es estrictamente necesario que en la “primera etapa”, las dependencias y entidades respalden perfectamente sus propuestas con los elementos de la Metodología del Marco Lógico, así como con las evaluaciones internas o externas que hubieran realizado, de darse esta situación, independientemente de las adecuaciones que se realicen de manera posterior por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se contarían con asignaciones presupuestarias perfectamente fundamentadas en los preceptos que se han descrito en los capítulos anteriores.

En este sentido, se considera de extrema importancia, en términos de la Gestión por Resultados, analizar los elementos, técnicas, mecanismos de evaluación que implementan las dependencias y entidades para la toma de decisiones presupuestarias en sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, ya que, considerando las etapas del ciclo presupuestario, se considera la “base fundamental” para la integración del documento definitivo conocido como Presupuesto de Egresos.

4.1 Marco metodológico

Por los motivos anteriores, el presente trabajo buscó responder la siguiente **pregunta de investigación**: ¿Cómo influye la información del desempeño al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero para mejorar la toma de decisiones presupuestarias?, de esta manera la investigación se enfoca en aspectos como la metodología del Presupuesto Basado en Resultados y la utilidad de la información derivada de la evaluación del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias al interior de la Administración Pública Estatal.

Por consiguiente, el **objetivo general** del trabajo de investigación consistió en analizar la forma en que la información del desempeño influyó al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero durante el periodo 2017-2021, para mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria.

Partiendo del objetivo general, se determinaron los siguientes **objetivos específicos**: Conocer el marco jurídico que establece las bases para la Gestión para Resultados; conocer la metodología del Presupuesto basado en Resultados utilizada durante el ciclo presupuestario en la administración pública estatal; examinar los mecanismos utilizados para la evaluación del desempeño al interior de la administración pública estatal; y analizar la influencia de la información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias en la administración pública estatal.

El trabajo de investigación, profundiza en los elementos y procesos internos que las dependencias del sector central y las entidades paraestatales llevaron a cabo para la integración de sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos; la información obtenida producto de la investigación, permitió determinar en qué medida las dependencias y entidades generan información del desempeño, y el grado de utilidad de dicha información para la toma de sus decisiones presupuestarias, además permitió determinar los avances institucionales en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño en la administración pública estatal en su conjunto, y en qué medida los organismos públicos estatales se apegaron a los postulados del marco teórico en la materia, determinado por la literatura y por los organismos internacionales.

La información obtenida se considera relevante en cuanto a su aportación en la identificación de oportunidades de mejora de la toma de decisiones presupuestarias al interior de la

administración pública guerrerense, en el entendido que, una aplicación eficiente de los recursos públicos, proporcionaría mejores condiciones para abatir la pobreza, el rezago y las carencias sociales que prevalecen en Guerrero.

4.2 Diseño de la investigación

Para el desarrollo del trabajo de investigación, el cumplimiento de los objetivos, la respuesta a la pregunta de investigación y la aprobación o rechazo de la hipótesis, se diseñó una **metodología cuantitativa** para un estudio **no experimental, transversal de tipo correlacional**, en consecuencia, las variables estudiadas en las unidades de investigación que conforman la muestra, se analizaron y vincularon estadísticamente en su contexto original, sin manipularse deliberadamente, en un lapso de tiempo determinado, a fin de determinar la correlación que existe entre “las decisiones presupuestarias” como variable dependiente, y la “utilidad de la información del desempeño” como variable independiente.

Lo anterior permitió analizar la problemática, lográndose determinar la influencia de la utilidad de la información derivada de la evaluación del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, como sujetos de investigación que integraron la muestra.

4.3 Universo, muestra, sujetos de investigación

Por lo que respecta al **universo** de estudio, se determinaron un total de 69 dependencias y entidades que conforman conjuntamente el sector central y paraestatal, con base en el Catálogo de sujetos obligados 2021, aprobado en el Acuerdo 26/2021 del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (Pleno del ITAIGRO, 2021).

Para determinar el universo se tomó como referencia al Catálogo de sujetos obligados del ITAIGro, por las siguientes razones:

- El Catálogo se deriva de un razonamiento interpretativo, realizado anualmente por el órgano garante de transparencia, para determinar cuáles son aquellas dependencias y entidades que conforme a su naturaleza jurídica se consideran sujetos obligados, y además, se encuentran en funciones durante el ejercicio en que se emite un catálogo en particular.
- Para el levantamiento de la información de instrumento de investigación se determinó utilizar un mecanismo de transparencia, tal cual se explicará más adelante.

Mediante el cálculo de la fórmula $n = (Z^2 N p q) / (NE^2 + Z^2 p q)$, se obtuvo un tamaño de la **muestra integrado por 55 dependencias y entidades**, donde Z = a un nivel de confiabilidad de 94%, con un valor de 1.88 en la tabla de distribución normal; N = una población de 69 organismos públicos; E = un límite de error del 6%; p = una probabilidad de ser elegido de (0.5); y finalmente, q = una probabilidad de no ser elegido de (0.5).

Se determinaron como **sujetos de investigación** a las dependencias del sector central y las entidades del sector paraestatal que integran la Administración Pública del Estado de Guerrero, conforme a lo expuesto en el capítulo tres, las cuales incurren en el concepto de ser sujetos obligados de transparencia, al ostentarse como entes públicos que en el ejercicio de sus actividades, ejercen, reciben, utilizan o disponen de recursos públicos (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Tabla 7. Sujetos de investigación integrantes de la muestra.

NP	SECTOR	DEPENDENCIA O ENTIDAD	NP	SECTOR	DEPENDENCIA O ENTIDAD
1	Central	Secretaría General de Gobierno	29	Paraestatal	Colegio de Bachilleres del Estado de Guerrero
2	Central	Secretaría de Finanzas y Administración	30	Paraestatal	Instituto Guerrerense de Atención a los Adultos Mayores
3	Central	Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial	31	Paraestatal	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
4	Central	Secretaría de Seguridad Pública	32	Paraestatal	Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero
5	Central	Secretaría de la Cultura	33	Paraestatal	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas
6	Central	Secretaría de Salud	34	Paraestatal	Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
7	Central	Secretaría de Fomento y Desarrollo Económico	35	Paraestatal	Consejo Estatal del Café
8	Central	Secretaría de Turismo	36	Paraestatal	Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

9	Central	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	37	Paraestatal	Hospital de la Madre y el Niño Guerrerense
10	Central	Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas	38	Paraestatal	Hospital de la Madre y el Niño Indígena
11	Central	Secretaría de la Mujer	39	Paraestatal	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Guerrero
12	Central	Secretaría de la Juventud y la Niñez	40	Paraestatal	Instituto de la Policía Auxiliar del Estado de Guerrero
13	Central	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	41	Paraestatal	Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero
14	Central	Secretaría de Protección Civil	42	Paraestatal	Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero
15	Central	Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental	43	Paraestatal	Instituto del Bachillerato del Estado de Guerrero
16	Central	Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo	44	Paraestatal	Instituto Estatal de Oftalmología
17	Central	Coordinación General de Fortalecimiento Municipal	45	Paraestatal	Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos
18	Central	Representación del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero en el D.F.	46	Paraestatal	Instituto Guerrerense de Infraestructura Física Educativa
19	Central	Procuraduría de Protección Ecológica	47	Paraestatal	Promotora Turística de Guerrero
20	Paraestatal	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos	48	Paraestatal	Promotora y Administradora de Los Servicios de Playa de Zona Federal Marítimo Terrestre de Acapulco
21	Paraestatal	Instituto Tecnológico Superior de la Montaña	49	Paraestatal	Radio Y Televisión de Guerrero
22	Paraestatal	La Avispa, Museo Interactivo	50	Paraestatal	Universidad Politécnica
23	Paraestatal	Orquesta Filarmónica de Acapulco	51	Paraestatal	Universidad Tecnológica de Acapulco
24	Paraestatal	Parque Papagayo	52	Paraestatal	Universidad Tecnológica de la Costa Grande
25	Paraestatal	Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo	53	Paraestatal	Universidad Tecnológica de Tierra Caliente
26	Paraestatal	Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco	54	Paraestatal	Universidad Tecnológica del Mar de Guerrero
27	Paraestatal	Tribunal de Conciliación y Arbitraje	55	Paraestatal	Universidad Tecnológica de la Región Norte
28	Paraestatal	Fideicomiso para la Promoción Turística de Acapulco de Juárez			

4.4 Diseño del muestreo

En cuanto al tipo de muestreo, se utilizó un **muestreo probabilístico**, en el cual todas las unidades de análisis tuvieron la posibilidad de ser seleccionadas. Para definir la aplicación del instrumento y seleccionar las unidades de análisis se aplicó la técnica del muestreo aleatorio simple.

4.5 Diseño del instrumento

El instrumento de recolección de datos consistió en un cuestionario estructurado aplicado a los servidores públicos que intervienen en las fases de presupuestación y evaluación al interior

de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que conforman en su conjunto, la Administración Pública Estatal del Estado de Guerrero.

El cuestionario, se estructuró por 20 preguntas, con alternativas de respuesta fijas, conformado por las siguientes categorías: presupuesto basado en resultados, evaluación del desempeño, decisiones presupuestarias, aspectos institucionales internos y datos generales de quien proporciona la información.

Para responder a los reactivos del instrumento, se determinó la siguiente escala de medición:

Tabla 8. Escala de medición de instrumento

ALTERNATIVAS DE RESPUESTAS FIJAS		ESPECIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE RESPUESTA
1	Si, en todos los ejercicios	Casos afirmativos en los 5 ejercicios fiscales estudiados
2	Si, en la mayoría de los ejercicios	Casos afirmativos en 4 o 3 de los ejercicios fiscales estudiados
3	Si, en algunos de los ejercicios	Casos afirmativos en 2 de los ejercicios estudiados
4	No, en ninguno de los ejercicios	Casos negativos en todos los ejercicios estudiados
5	Otra (especifique)	Respuesta libre

4.6 Variables y categorías de análisis

- a) Con el propósito de analizar aspectos fundamentales relacionados con la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y la evaluación del desempeño en los organismos públicos, en el apartado 4.10 se desarrollan las siguientes categorías de análisis:

Tabla 9. Categorías de análisis relacionadas con el PbR y evaluación del desempeño

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	APORTACIÓN A LA INVESTIGACIÓN
Datos generales de los organismos y servidores públicos	Determinar los tipos de organizaciones participantes, así como el nivel de responsabilidad, el tiempo de experiencia y las unidades administrativas de adscripción de los servidores públicos que proporcionaron información.

Elaboración de Anteproyectos de Presupuesto de Egresos	Pregunta de control para determinar si los organismos públicos realizan o no realizan procesos de presupuestación interna.
Implementación de la técnica del Presupuesto Basado en Resultados	Analizar si los organismos públicos realizan la presupuestación interna con base en el PbR, y por lo tanto: definen metas y objetivos alineados a la planeación, elaboran Matrices de Indicadores de resultados y utilizan la estructura programática.
Evaluación del desempeño	Analizar si los organismos públicos son objeto de evaluaciones del desempeño internas y externas, así como la emisión o recepción de informes del desempeño derivados de la evaluación.
Nivel de utilidad de la información del desempeño	Analizar si los organismos públicos utilizan la información del desempeño derivada de la evaluación para la presupuestación interna.
Generación de informes del desempeño y el nivel de utilidad de la información del desempeño	Analizar a los organismos públicos que cuentan con informes del desempeño documentales derivados de evaluaciones internas o externas, y contrastarlos con el nivel de utilidad de la información.
Implementación del PbR y el nivel de utilidad de la información del desempeño	Contrastar la relación entre la implementación del PbR y el nivel de utilidad de la información del desempeño en los organismos públicos

- b) Con el propósito de responder la pregunta de investigación y aceptar o rechazar la hipótesis, en el apartado 4.12 se desarrolla la correlación entre las siguientes variables:

Tabla 10. Correlación de variables para pregunta de investigación.

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE	APORTACIÓN A LA INVESTIGACIÓN
Decisiones presupuestarias Indicador:	Utilidad de la información del desempeño	Analizar la influencia en los organismos públicos de la utilidad de la información del desempeño de

Modificaciones o reorientaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño		ejercicios anteriores para realizar modificaciones o reorientaciones presupuestarias en los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos posteriores.
Decisiones presupuestarias Indicador: Compactaciones, fusiones o eliminaciones derivadas de la información del desempeño	Utilidad de la información del desempeño	Analizar la influencia en los organismos públicos de la utilidad de la información del desempeño de ejercicios anteriores para realizar compactaciones, fusiones o eliminaciones presupuestarias en los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos posteriores.
Decisiones presupuestarias Indicador: Utilización de la información del desempeño para el mejoramiento continuo de la asignación presupuestaria	Utilidad de la información del desempeño	Analizar la influencia en los organismos públicos de la utilidad de la información del desempeño de ejercicios anteriores para el mejoramiento continuo de los programas, proyectos, obras y acciones asignados presupuestariamente en los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos posteriores.

- c) Con el propósito de proporcionar información que complemente los resultados obtenidos, en el apartado 4.13 se desarrollan las siguientes categorías de análisis:

Tabla 11. Categorías de análisis para información complementaria

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	APORTACIÓN A LA INVESTIGACIÓN
Unidades administrativas involucradas en la toma de decisiones presupuestarias	Analizar que unidades administrativas incidieron en la toma de decisiones presupuestarias al interior de los organismos centralizados y en los paraestatales.
Sistemas, mecanismos o procesos institucionales para considerar la información del desempeño en las decisiones presupuestarias	Analizar si los organismos centralizados y paraestatales cuentan con sistemas, mecanismos o procesos formalmente establecidos para considerar la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias internas.

Unidad administrativa responsable de las actividades de evaluación internas	Analizar si los organismos centralizados y paraestatales cuentan en su estructura orgánica con un área específica responsable de las actividades de evaluación realizadas al interior de los organismos.
---	--

4.7 Hipótesis y preguntas de investigación

Partiendo de la pregunta de investigación: ¿Cómo influye la información del desempeño al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero para mejorar la toma de decisiones presupuestarias?, se determinó como punto de partida de la investigación, la siguiente hipótesis: “Las decisiones en materia presupuestaria mejoran en la medida en que se utiliza la información del desempeño de ejercicios anteriores”.

4.8 Aplicación del instrumento

El instrumento de recolección de datos, fue aplicado en el periodo del 20 de octubre de 2021 al 23 de noviembre de 2021, se envió como “solicitud de información” por medio de la Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI) de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), con el propósito de ser contestada por los servidores públicos responsables de los procesos de presupuestación o evaluación, adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública guerrerense, bajo las siguientes precisiones:

- Se requirió que la información fuera proporcionada por la delegación o dirección financiera/administrativa, área de planeación, evaluación, o en su caso, la unidad administrativa con atribuciones y obligaciones similares.
- Se solicitó proporcionar información referente a la integración de los “Anteproyectos de Presupuestos de Egresos” con base en lo realizado al interior de las dependencias o entidades durante los ejercicios fiscales: 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.
- No se requirió anexar información de respaldo, soporte o evidencia documental de la información proporcionada.

- Se solicitó elegir únicamente, entre las opciones de respuestas, la que mejor reflejara la situación al interior de las dependencias o entidades respecto a las preguntas realizadas.

La aplicación del instrumento de recolección de datos, se realizó en un contexto de cambio de administración gubernamental, como se detalló en la página 72 del capítulo 3. Sin embargo, como se mencionó en el desarrollo del capítulo 2, los ejercicios fiscales, independientemente del ciclo presupuestario en el que se ven inmersos, abarcan un año natural, iniciando el 1 de enero y concluyendo el 31 de diciembre, a pesar de la renovación de mandato, por lo tanto, las actividades de presupuestación y evaluación siguen su curso natural dentro del ciclo presupuestario, situación que puede ejemplificarse con base en las siguientes circunstancias:

- De acuerdo con la Ley estatal en materia de presupuesto, los recursos presupuestarios que ejercerá el gobierno entrante en los primeros dos meses y medio de mandato, fueron presupuestados, y en su mayor parte ejercidos, por el gobierno saliente, debido a que el cambio de administración inició el 15 de octubre y el ejercicio fiscal 2021 concluye el 31 de diciembre (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).
- A la par del periodo de aplicación del cuestionario, se realizó el proceso de entrega-recepción, en el que la administración saliente da cuenta a la administración entrante, entre otros aspectos, del estado que guardan las finanzas públicas, tal cual lo establece la Ley estatal en materia de entrega-recepción, por consiguiente, es menester que los servidores públicos de nuevo ingreso conozcan los procesos de presupuestación y evaluación implementados en las dependencias y entidades que reciben (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).
- En relación a lo anterior, la aplicación del cuestionario también se empató con las actividades de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, tal cual lo establece la Constitución Estatal, en el sentido que durante el primer año de ejercicio constitucional del Titular del Poder Ejecutivo, el Paquete Fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, se entrega a más tardar durante la segunda quincena de noviembre del año correspondiente (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020).

Por lo anteriormente expuesto, se manifiesta que los servidores públicos de nuevo ingreso, cuentan con pleno conocimiento de los procesos presupuestarios y evaluativos; además, independientemente del cambio de administración, en todas las dependencias y entidades permanecen servidores públicos encargados de actividades sustantivas de los procesos de presupuestación y evaluación, que cuentan con la experiencia suficiente para haber brindado asesoría objetiva e imparcial en la resolución de las preguntas del instrumento de recolección de datos, hecho que podrá observarse en los resultados que se presentan más adelante.

Por consiguiente, en esta investigación no se considera un aspecto limitante el haberse efectuado durante el cambio de administración gubernamental.

4.9 Paquete estadístico

La información recabada mediante el instrumento se registró en una base de datos, para posteriormente, ser vaciada en el programa estadístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), de manera que fuera posible realizar un análisis correlacional de las variables, según las categorías de análisis previamente determinadas.

4.10 Resultados y análisis

4.10.1 Datos generales de los organismos y servidores públicos participantes en la investigación

Para una mejor comprensión del alcance de los resultados de la investigación, es imprescindible conocer las características de los servidores públicos que proporcionaron la información, para ello, se presentan los resultados a la luz del tipo de organización, el nivel de responsabilidad, el tipo de unidad administrativa y el tiempo de experiencia de los encuestados.

a) Tipo de organización dentro de la administración pública estatal

Como se observa en la tabla de frecuencias, el mayor porcentaje de participación en el estudio se concentró en las entidades del sector paraestatal, resultado que puede explicarse debido a la propia estructura de la administración estatal, integrada por un mayor número de entidades paraestatales y un menor número de dependencias centralizadas.

Tabla 12. Frecuencias de tipo de organización

	Frecuencia	Porcentaje
Dependencias del Sector Central	19	34.5 %
Entidades del Sector Paraestatal	36	65.5 %
Totales	55	100.0 %

A manera de recordatorio, del universo total de 69 organismos, se seleccionó una muestra de 55; ahora bien, según los resultados obtenidos, de los 25 organismos públicos que integran el sector central, participaron 19 dependencias que corresponden al 76% del universo y al 34.5% de la muestra; por lo que respecta a las entidades del sector paraestatal, de un total de 44 organismos públicos que integran el universo, participaron 36 entidades que corresponden al 81.8% del universo y al 65.5% de la muestra.

b) Nivel de responsabilidad y unidad administrativa de adscripción de los servidores públicos que proporcionaron la información

Existe una estrecha relación entre el nivel de responsabilidad y las unidades administrativas de adscripción de los servidores públicos que proporcionaron la información; el análisis de ambas variables es importante, ya que permite concluir hasta qué grado la información fue proporcionada directamente por los titulares de las áreas que poseen la información o bien, por aquellos servidores públicos involucrados en los procesos de presupuestación y evaluación.

Tabla 13. Frecuencias de nivel de responsabilidad y unidad de adscripción

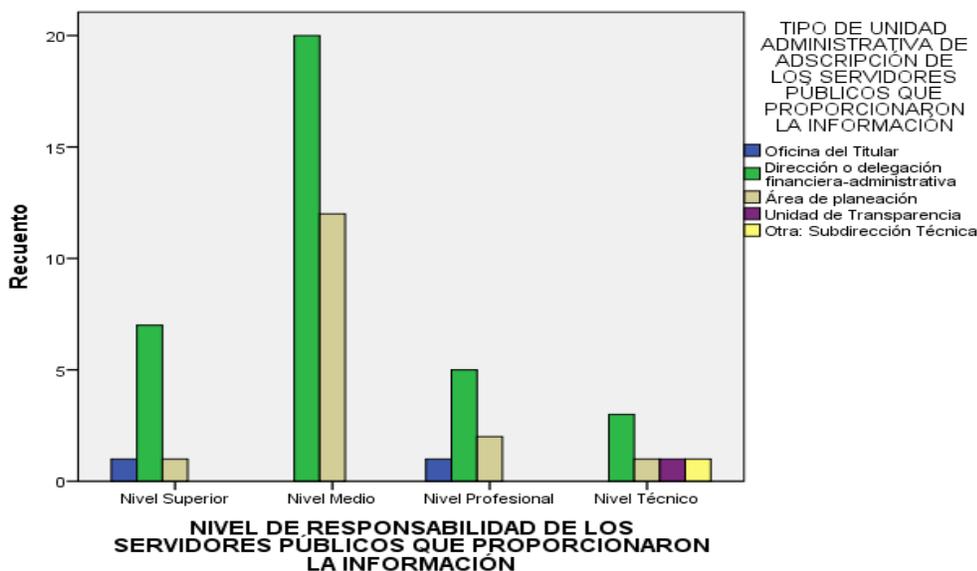
	Frecuencia	Porcentaje
Nivel Superior	9	16.4 %
Nivel Medio	32	58.2 %
Nivel Profesional	8	14.5 %
Nivel Técnico	6	10.9 %
Totales	55	100.0 %

Tabla 14. Frecuencias de unidad administrativa de adscripción

	Frecuencia	Porcentaje
Oficina del Titular	2	3.6%
Dirección o Delegación Financiera-Administrativa	35	63.6%
Área de Planeación	16	29.1%
Unidad de Transparencia	1	1.8%
Subdirección Técnica	1	1.8%
Totales	55	100.0

Los resultados muestran que en una mayor proporción, los datos fueron suministrados por servidores públicos de un nivel medio, es decir, por directores de área, jefes de departamento o similares; seguido de servidores públicos con un nivel de responsabilidad superior, como secretarios, subsecretarios o directores generales; en sumatoria, el porcentaje de los niveles medios y superiores alcanza el 74.6%, situación que se considera relevante, ya que de manera general, se considera que las unidades administrativas que poseen la información tienen un nivel de “dirección general o superior” en el sector central y de “dirección de área o nivel medio” en el sector paraestatal. En este mismo contexto, como era de esperarse, en una proporción del 92.7% la información fue suministrada por las direcciones o delegaciones financieras-administrativas y las áreas de planeación.

Gráfico 1.



En resumen, puede determinarse que la mayor parte de la información fue proporcionada por los titulares de las direcciones o delegaciones financieras-administrativas o bien, por los

titulares de las áreas de planeación, aspecto que permite una mayor grado de validación de la información recabada.

c) Tiempo de experiencia profesional en el sector público de los servidores públicos que proporcionaron la información

El tiempo de experiencia profesional en el sector público se considera importante para intuir, en cierta medida, el nivel de conocimiento de los servidores públicos, a mayor tiempo de experiencia se intuye un mayor nivel de conocimiento en los procesos y procedimientos. El 89.1% de los participantes en la investigación poseen 4 años o más de experiencia en el sector público, situación que refleja un nivel de experiencia considerable, por lo tanto, se deduce un nivel significativo de conocimiento en los servidores públicos que proporcionaron la información.

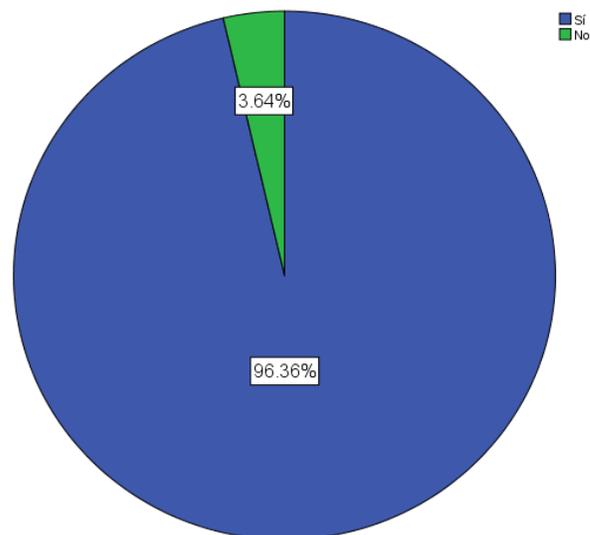
Tabla 15. Frecuencias de experiencia profesional

	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 1 año	1	1.8 %
1 a 3 años	5	9.1 %
4 a 6 años	15	27.3 %
7 a 10 años	12	21.8 %
Más de 10 años	22	40 %
Totales	55	100.0 %

4.10.2 Elaboración de Anteproyectos de Presupuesto de Egresos en los organismos públicos estatales

Ante la pregunta referente a la elaboración de Anteproyectos de Presupuesto de Egresos en los ejercicios fiscales comprendidos entre el 2017 al 2021, con la finalidad de que dichas propuestas fueran incorporadas al Proyecto de Presupuesto de Egresos que posteriormente se envía al Poder Legislativo para su análisis, discusión y aprobación, los resultados son los siguientes: **53 organismos públicos**, que representan el 96.36% de la muestra, indicaron que sí elaboraron Anteproyectos de Presupuesto de Egresos; por otra parte, **2 organismos públicos**, que corresponden al 3.64% de la muestra, indicaron que no elaboraron Anteproyectos de Presupuesto de Egresos.

Gráfico 2. Elaboración de Anteproyectos de Presupuesto de Egresos



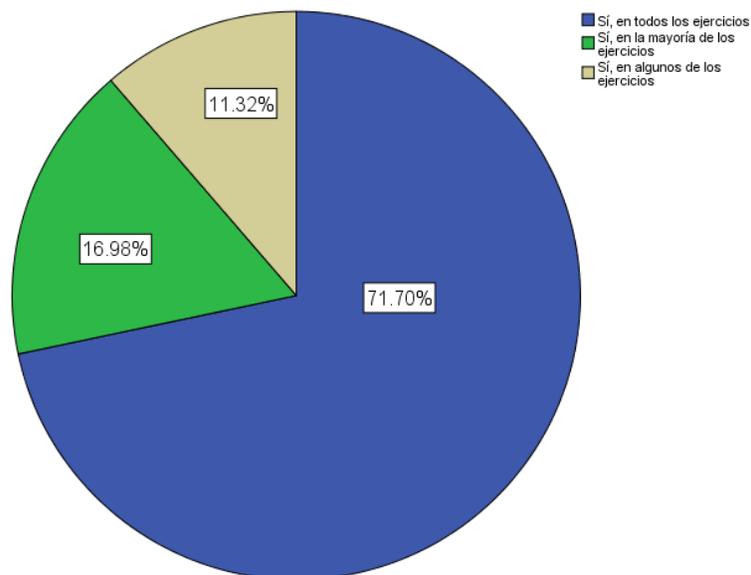
La pregunta en cuestión, se consideró como filtro para la aplicación de los demás reactivos del instrumento de recolección de datos, por lo tanto, es importante señalar, que a partir de este punto, **la mayor parte de la información que se analiza, corresponde a los 53 organismos que respondieron afirmativamente a la elaboración de Anteproyectos de Presupuestos de Egresos**, actividad que se encuentra fundamentada en la normatividad estatal.

4.10.3 Implementación de la técnica del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en los organismo públicos estatales

a) Anteproyectos de Presupuestos de Egresos elaborados con base en la técnica del PbR

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es la técnica de presupuestación establecida en la normatividad estatal para elaborar e integrar los presupuestos de egresos en la administración pública guerrerense, por consiguiente, las dependencias y entidades deben elaborar sus anteproyectos con base en dicha técnica; los resultados en cuanto a la implementación del PbR durante los cinco ejercicios fiscales comprendidos entre los años 2017 al 2021 son los siguientes:

Gráfico 3. Anteproyectos de presupuesto elaborados con base en el PBR



El 71.70% que corresponde a 38 organismos públicos, elaboraron sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos con base en el PbR en la totalidad de los últimos cinco ejercicios fiscales; el 16.96% que corresponde a 9 organismos públicos, lo realizaron en la mayoría de los ejercicios consultados; y únicamente el 11.32% que corresponde a 6 organismos públicos, utilizaron la técnica del PbR en solo algunos de los últimos cinco ejercicios fiscales. Los resultados reflejan que el PbR es una técnica en proceso de consolidación en la administración pública estatal, de lo contrario, la totalidad de los organismos públicos lo hubieran implementado durante los ejercicios fiscales que comprende el periodo de la investigación.

En los próximos incisos, con base en la afirmación de haber implementado el PbR, se proporcionan los resultados de ciertos elementos que permiten considerar sí los procesos de presupuestación realizados por las dependencias y entidades se apegan a los elementos fundamentales de la técnica en cuestión.

b) Definición de metas y objetivos alineados a la planeación estatal

Las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras y acciones deben enfocarse al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos conforme a la planeación

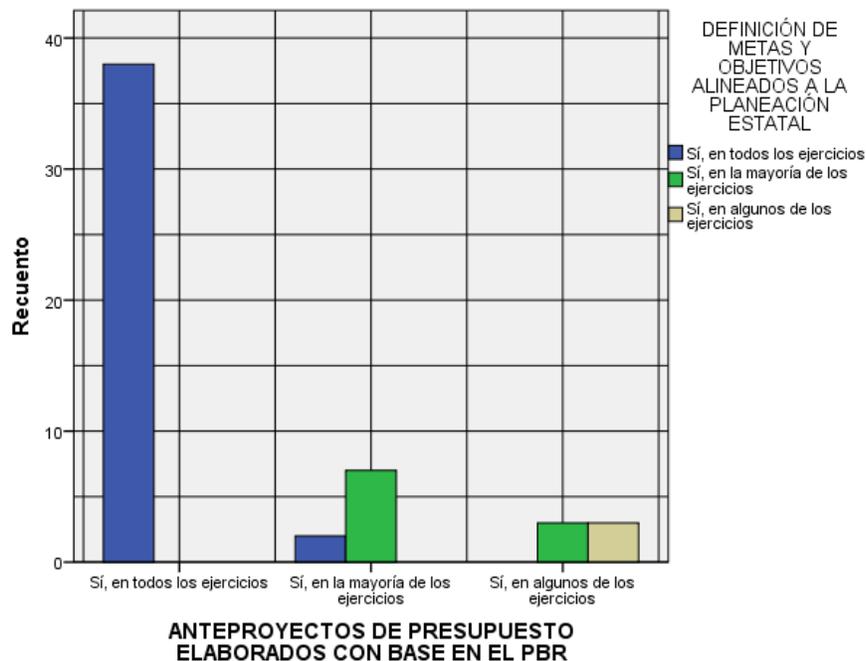
estatal, por consiguiente, es fundamental que las dependencias y entidades definan metas y objetivos específicos para estar en condiciones de medir los resultados, en este sentido, los datos que arrojó la investigación, son los siguientes:

Tabla 16. Frecuencias de definición de metas y objetivos

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	40	75.5%
Si, en la mayoría de los ejercicios	10	18.9%
Si, en algunos de los ejercicios	3	5.6%
Totales	53	100.0 %

Las dependencias y entidades que definieron metas y objetivos alineados a la planeación estatal durante todos y en la mayoría de los ejercicios, representan una sumatoria significativa del 94.4%; ahora bien, en el siguiente gráfico se muestra la relación que existe entre las dependencias y entidades que basaron su presupuestación en el PbR y que además, definieron metas y objetivos, se destaca que fueron 38 organismos públicos los que efectivamente cumplieron con ambas disposiciones en la totalidad de los cinco ejercicios fiscales analizados.

Gráfico 4.



c) Existencia de Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) conforme a la Metodología del Marco Lógico (MML)

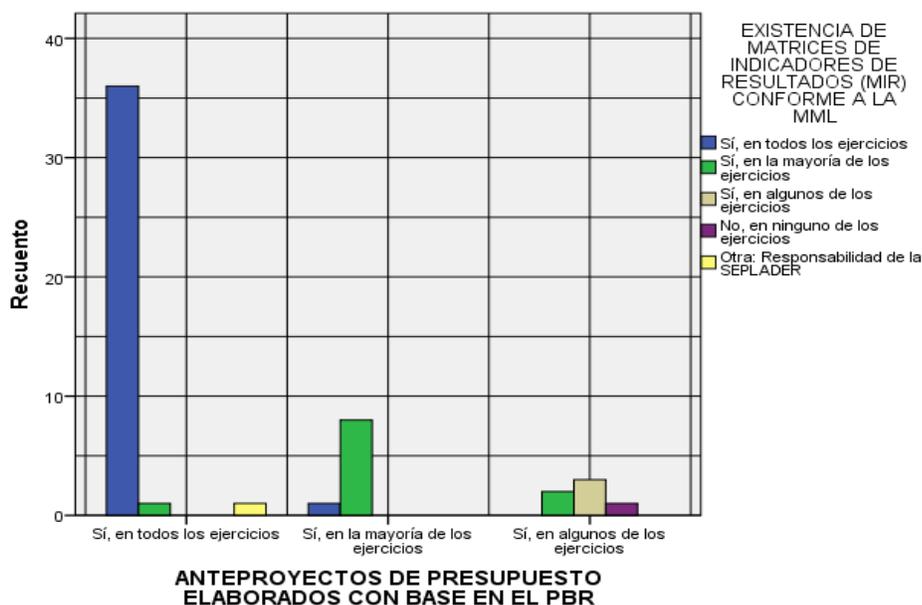
Cuando los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos son estructurados con base en el PbR, los programas, proyectos, obras y acciones, deben diseñarse con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), cuyo instrumento final es la obtención de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), herramienta indispensable para la presupuestación por resultados, en este sentido, la información recabada arrojó los siguientes datos:

Tabla 17. Frecuencias de MIR´s basadas en MML

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	37	69.8%
Sí, en la mayoría de los ejercicios	11	20.8%
Sí, en algunos de los ejercicios	3	5.6%
No, en ninguno de los ejercicios	1	1.9%
Otra: Responsabilidad de la SEPLADER	1	1.9%
Totales	53	100.0 %

Como puede observarse, las dependencias y entidades que estructuraron MIR´s en todos y en la mayoría de los ejercicios consultados, representa una sumatoria significativa del 90.6%, por otro lado, la proporción de los organismos que no lo realizaron, o bien, que consideran que es responsabilidad de otra dependencia, es mínima.

Gráfico 5.



En la gráfica anterior se muestra la relación que existe entre las dependencias y entidades que implementaron el PbR y aquellas que estructuraron MIR's con base en la MML, destacándose que fueron 36 organismos públicos, los que efectivamente lo realizaron en la totalidad de los últimos cinco ejercicios fiscales analizados.

d) Utilización de la estructura programática para las asignaciones presupuestarias.

Cuando se presupuesta mediante la técnica del PbR, las dependencias y entidades deben sujetarse al clasificador del gasto público conocido como estructura programática, que clasifica las asignaciones presupuestarias de un manera homogénea de acuerdo a sus funciones, programas y actividades; en este sentido, los resultados que arrojó el instrumento de recolección de datos son los siguientes:

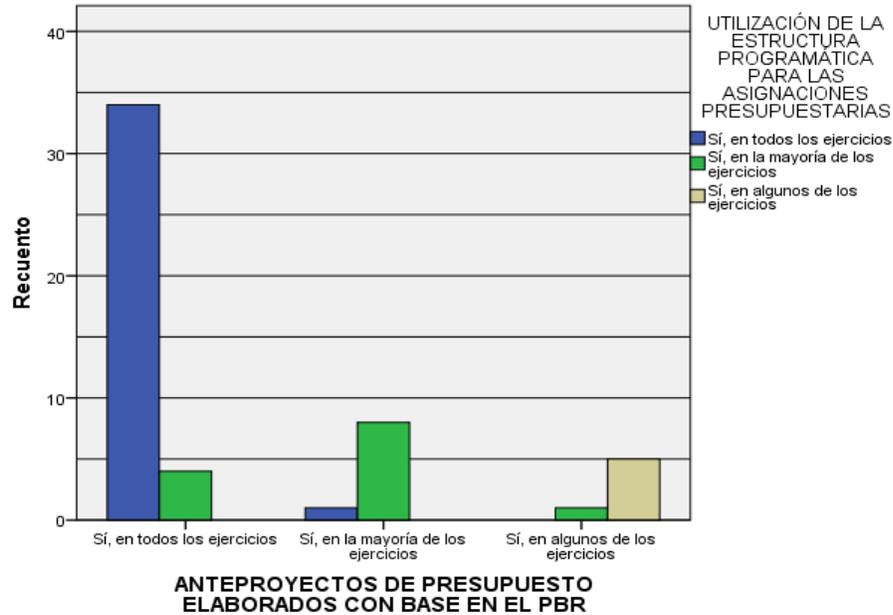
Tabla 18. Frecuencias de utilización de la estructura programática

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	35	66.0%
Sí, en la mayoría de los ejercicios	13	24.5%
Sí, en algunos de los ejercicios	5	9.5%
Totales	53	100.0 %

Como puede observarse, las dependencias y entidades que utilizaron la estructura programática para la asignación presupuestaria de los programas, proyectos obras y acciones durante todos y en la mayoría de los ejercicios analizados, corresponde a una sumatoria significativa del 90.5%.

En el siguiente gráfico se destaca que fueron 34 organismos públicos, los que implementaron el PbR y que efectivamente realizaron la asignación presupuestaria bajo la estructura programática en la totalidad de los últimos cinco ejercicios fiscales estudiados.

Gráfico 6.



4.10.4 Evaluación del desempeño en los organismos públicos estatales

Habiéndose aprobado el presupuesto definitivo por parte del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo dispersa los recursos con base en la calendarización, por lo tanto, las dependencias y entidades inician el ejercicio de los recursos, así como las actividades de control, seguimiento y evaluación de los recursos aplicados. A continuación se presentan los resultados en cuanto a los procesos de evaluación, tanto interna como externa, que se implementan en la administración pública guerrerense.

a) Análisis interno de indicadores y emisión de informes internos del desempeño

El diseño de indicadores conlleva la alimentación periódica de los mismos, la información generada se considera importante, sin embargo, es el análisis de dicha información lo que permite verificar efectivamente las causas del cumplimiento o incumplimiento respecto a las metas y objetivos, y a la determinación de acciones al respecto, de lo contrario, únicamente se contarían con datos estadísticos. En este sentido, los resultados de las dependencias y

entidades durante el periodo comprendido en los ejercicios fiscales del 2017 al 2021 son los siguientes:

Tabla 19. Frecuencias de análisis interno de indicadores

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	25	47.3 %
Si, en la mayoría de los ejercicios	12	22.6 %
Si, en algunos de los ejercicios	12	22.6 %
No, en ninguno de los ejercicios	4	7.5 %
Totales	53	100.0 %

Como puede observarse, únicamente el 47.3% de los organismos públicos afirmaron haber realizado durante todos los ejercicios estudiados un análisis interno del cumplimiento o incumplimiento de los indicadores respecto a las metas y objetivos. Sin embargo, los resultados se tornan más alentadores si se observa a quienes afirmaron que en todos, en la mayoría o en algunos de los ejercicios realizaron el análisis interno de los indicadores suman el 92.5% que corresponde a 49 dependencias y entidades.

Ahora bien, posterior al análisis interno, debe emitirse un informe del desempeño, que como instrumento administrativo certifique el desempeño, dicho reporte, debe ser revisado y validado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER); a continuación se presentan los resultados de la parte proporcional de organismos públicos que derivado del análisis, emitieron informes del desempeño durante los ejercicios en que efectivamente realizaron análisis.

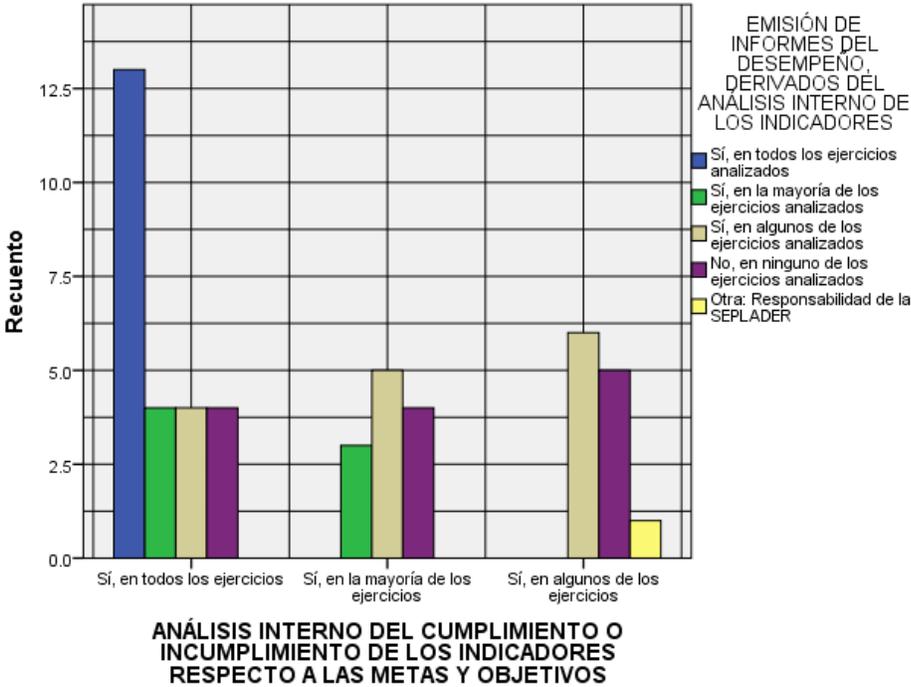
Tabla 20. Frecuencias de emisión de informes del desempeño internos

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios analizados	13	26.5 %
Si, en la mayoría de los ejercicios analizados	7	14.5 %
Si, en algunos de los ejercicios analizados	15	30.6 %
No, en ninguno de los ejercicios analizados	13	26.5 %
Otra: Responsabilidad de la SEPLADER	1	1.9 %
Totales	49	100.0 %

Como puede observarse, tan solo el 26.5% de las dependencias y entidades emitieron informes del desempeño durante todos los ejercicios analizados, sin embargo aquellas que afirmaron emitir informes durante todos, la mayoría y en algunos de los ejercicios analizados, alcanzan una proporción del 71.6%, contra el 28.4% restante que no emitió informes o considera que es responsabilidad absoluta de otra dependencia.

A continuación se muestra la relación entre los organismos que analizaron internamente a los indicadores y los que emitieron reportes del desempeño derivados del análisis, se destaca que fueron 13 organismos los que efectivamente lo realizaron durante todos los ejercicios analizados, en los organismos restantes se denota la inconstancia en el análisis o bien, en la emisión de los informes.

Gráfico 7.



b) Evaluaciones del desempeño externas y los reportes de hallazgos y recomendaciones

El Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, establece que deben realizarse evaluaciones externas en el marco del Programa Anual de Evaluaciones, cabe recordar que dichas evaluaciones no se implementan en la totalidad de las asignaciones presupuestarias, entre otras circunstancias, debido al impacto económico que conlleva, ya que el costo de la evaluación externa se sufraga con recursos propias de las asignaciones sometidas a evaluación. Por ello, tan solo una muestra de los programas, proyectos, obras o acciones se sujetan a la evaluación externa. Los resultados sobre la realización de evaluaciones externas se presentan a continuación:

Tabla 21. Frecuencias de evaluaciones externas

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	10	18.9 %
Si, en la mayoría de los ejercicios	2	3.8 %
Si, en algunos de los ejercicios	9	17.0 %
No, en ninguno de los ejercicios	30	56.5 %
Otra: Si, únicamente en el ejercicio 2021	1	1.9 %
Otra: Responsabilidad de la SEPLADER	1	1.9 %
Totales	53	100.0 %

En la tabla anterior, puede observarse que el 58.4% de las dependencias y entidades no realizó evaluaciones del desempeño externas a por lo menos una muestra porcentual de los programas, proyectos, obra o acciones ejercidas, ya sea porque no fueron programadas en ninguno de los ejercicios o bien, porque lo consideran responsabilidad de otra dependencia. Por otro lado, en el 41.6% de las dependencias y entidades se realizaron evaluaciones externas a por lo menos una muestra porcentual de los programas, proyectos, obras o acciones en todos, en la mayoría, en algunos, o en únicamente un ejercicio. Destaca que el 18.9% de los organismos públicos de la muestra fueron sujetos de evaluaciones externas durante todos los ejercicios fiscales estudiados.

Ahora bien, una vez concluida la evaluación externa, es obligación del evaluador externo emitir y entregar un reporte de hallazgos y recomendaciones del desempeño, a continuación se muestran los resultados de la parte proporcional de organismos públicos que derivado de la evaluación externa, recibieron reportes de hallazgos y recomendaciones.

Tabla 22. Frecuencias de recepción de reportes de hallazgos y recomendaciones

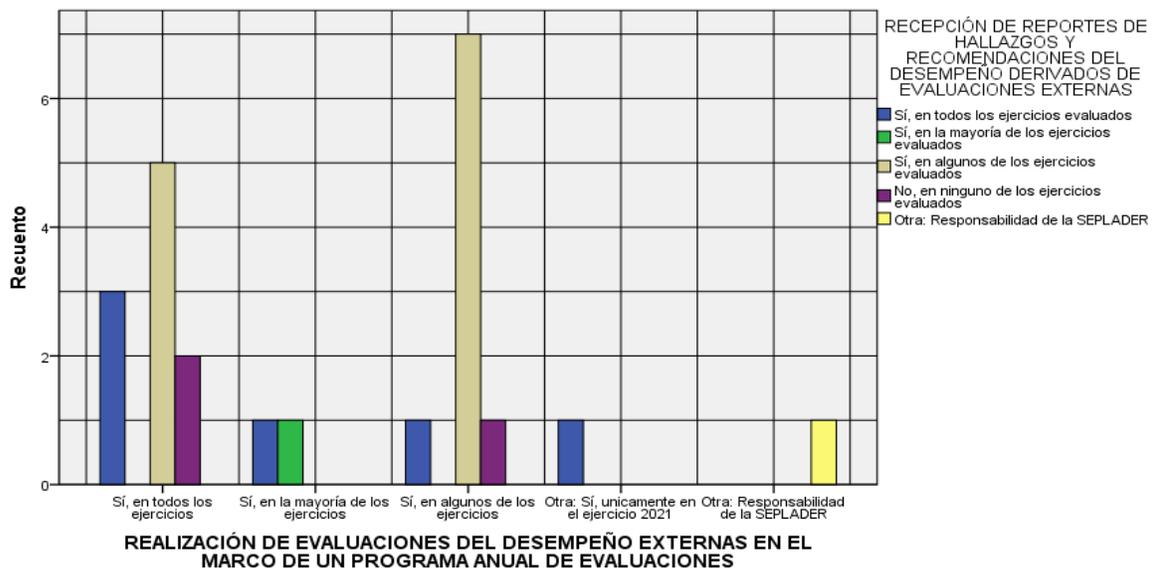
	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios evaluados	6	26.2 %
Si, en la mayoría de los ejercicios evaluados	1	4.3 %
Si, en algunos de los ejercicios evaluados	12	52.2 %
No, en ninguno de los ejercicios evaluados	3	13.0 %
Otra: Responsabilidad de la SEPLADER	1	4.3 %
Totales	23	100.0 %

Como puede observarse, 19 organismos públicos que fueron sujetos a evaluaciones externas recibieron reportes de hallazgos y recomendaciones, sin embargo, tan solo el 26.2% de las dependencias y entidades recibieron reportes durante todos los ejercicios analizados, sin embargo, aquellas que afirmaron recibir reportes durante todos, la mayoría y en algunos de

los ejercicios evaluados, alcanzan una proporción del 82.7 %, contra el 17.3 % restante que no recibió reportes o considera que es responsabilidad absoluta de otra dependencia.

A continuación se muestra la relación entre los organismos que fueron sujetos a evaluaciones externas y los que recibieron reportes de hallazgos y recomendaciones del evaluador externo, se destaca que en ninguno de los casos en que se realizaron evaluaciones externas, los evaluadores cumplieron con el requisito de entregar los reportes correspondientes, lo cual denota un incumplimiento a lo convenido en el programa de evaluación o bien, una falta de seguimiento de las dependencias y entidades sobre los resultados propios de la evaluación.

Gráfico 8.



4.10.5 Nivel de utilidad de la información del desempeño para la presupuestación en los organismos públicos estatales.

El nivel del desempeño de los programas, proyectos, obras y acciones ejecutadas por los organismos públicos es un factor que debe considerarse en la toma de decisiones presupuestarias, ante la pregunta, acerca de sí los servidores públicos consideran que la información del desempeño fue utilizada por las dependencias y entidades para la integración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de ejercicios posteriores, se obtuvo la siguiente información:

En el periodo que comprende a los ejercicios 2017-2021, puede observarse que en 28 organismos, que corresponden al 52.8%, se afirma que en todos los ejercicios fue utilizada; en 12 organismos, que representan el 22.6%, fue utilizada en la mayoría de los ejercicios; de la misma manera, en 12 organismos que representan el 22.6%, la información fue de utilidad tan solo en algunos de los ejercicios; contrariamente, en 1 organismo, que representa el 1.9%, se afirma que la información del desempeño no fue utilizada para la presupuestación en ninguno de los ejercicios posteriores. Por consiguiente, en una proporción sumatoria, se observa que en el 98.1% de las dependencias y entidades se utilizó la información del desempeño en una mayor o menor proporción.

Tabla 23. Frecuencias de la utilización de la información del desempeño para la presupuestación.

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	28	52.8 %
Sí, en la mayoría de los ejercicios	12	22.6 %
Sí, en algunos de los ejercicios	12	22.6 %
No, en ninguno de los ejercicios	1	1.9 %
Totales	53	100.0 %

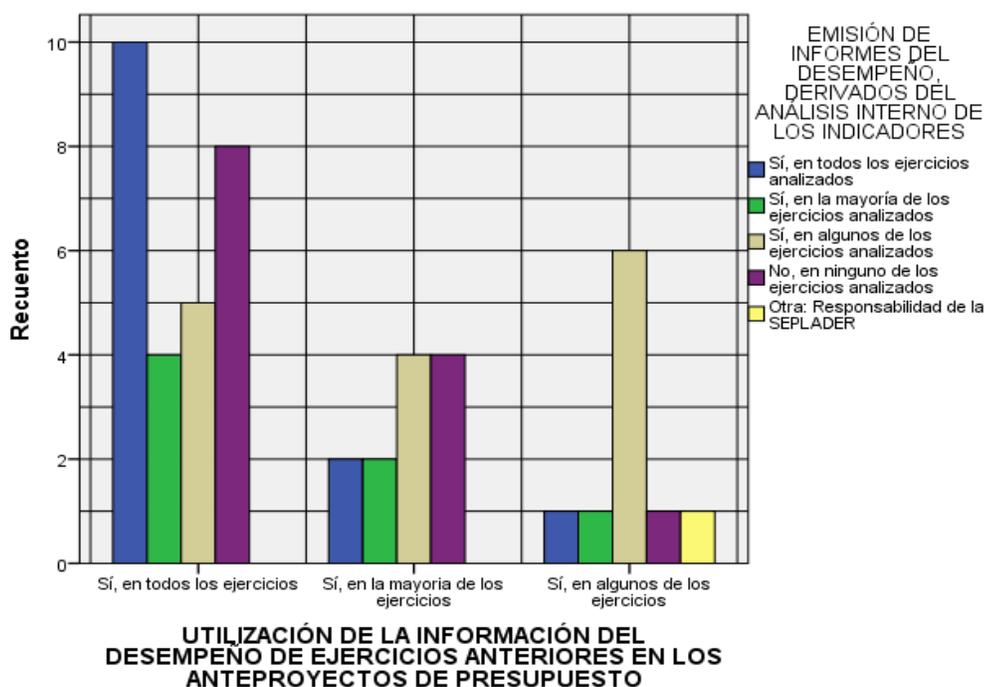
4.10.6 Relación entre los informes del desempeño y su nivel de utilidad en los organismos públicos estatales

Existe una relación intrínseca, en términos de veracidad, entre los informes del desempeño y la utilización efectiva de la información del desempeño contenida en dichos informes. Anteriormente se analizó a las dependencias y entidades que realizaban evaluaciones del desempeño tanto internas como externas, así también, se proporcionaron los datos de las dependencias y entidades que emitían o recibían informes o reportes del desempeño. Cuando se carece de informes o reportes, se carece de un instrumento administrativo que ampare, ya sea el análisis de indicadores interno o la evaluación externa, en dicho supuesto, la utilización de la información del desempeño carecería de sustento y dificulta su verificación. Por ello, a continuación se procederá a realizar un análisis entre los organismos que cuentan con información del desempeño efectiva y su nivel de utilidad a través de los ejercicios fiscales estudiados.

a) Emisión de informes de análisis del desempeño interno y el nivel de utilidad de la información del desempeño

Considerando los datos mostrados con anterioridad en las tablas de frecuencia correspondientes, en la siguiente grafica se observa que en aquellos organismos en los que la información del desempeño de ejercicios anteriores fue utilizada durante todos, en la mayoría o en algunos de los ejercicios estudiados, es evidente un mayor número de emisión de informes del desempeño derivados del análisis interno de indicadores, lo anterior, a pesar que también puede observarse un número significativo de organismos que no emitieron informes. Sin embargo, por lo anterior, puede deducirse que cuando se emiten informes del desempeño, es más factible su utilización para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de egresos de ejercicios posteriores. En este sentido, puede afirmarse, que a mayor número de informes del desempeño internos emitidos, existe un mayor nivel de utilidad de la información del desempeño, fehaciente, veraz y oportuna, para la presupuestación de ejercicios posteriores, por lo tanto, la relación de las variables es positiva.

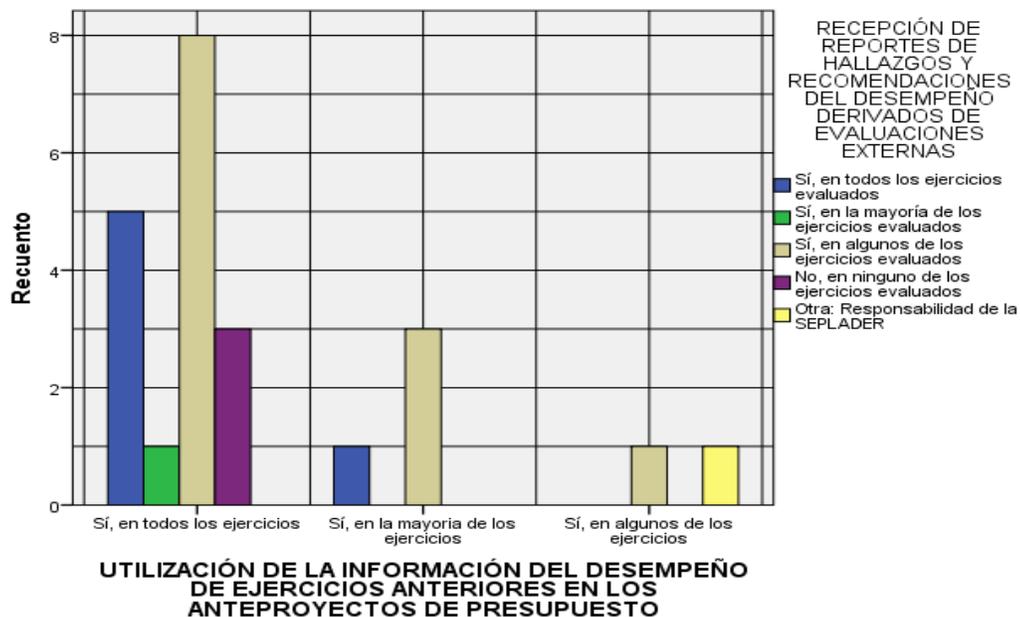
Gráfico 9.



b) Recepción de reportes de hallazgos y recomendaciones de evaluaciones del desempeño externas y el nivel de utilidad de la información del desempeño.

Partiendo de la información mostrada anteriormente, contenida en la tablas de frecuencias correspondientes, en la siguiente grafica puede observarse que en los casos en que la información del desempeño de ejercicios anteriores fue utilizada en todos y en la mayoría de los ejercicios por las dependencias y entidades para la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, es evidente que fueron los ejercicios que contaron con un mayor número de reportes de hallazgos y recomendaciones del desempeño derivados de evaluaciones externas, en el supuesto caso que se hayan llevado a cabo. Por lo anterior, es posible afirmar que a mayor número de reportes del desempeño de evaluación externa, existe un mayor nivel de utilidad de la información del desempeño, fehaciente, veraz y oportuna, para la presupuestación de ejercicios posteriores, por lo tanto, la relación entre ambas variables es positiva.

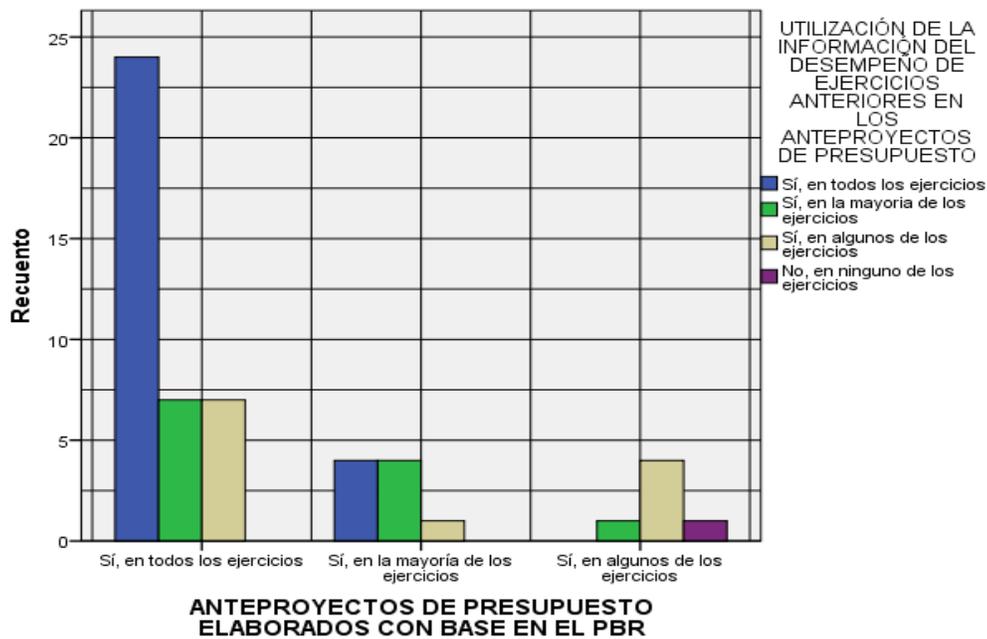
Gráfico 10.



4.10.7 Relación entre la implementación del PbR y el nivel de utilidad de la información del desempeño en los organismos públicos estatales

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los postulados básicos en la implementación del Presupuesto Basado en Resultados, es precisamente la utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores, de manera que sea posible fundamentar la presupuestación en términos de eficiencia y eficacia de los recursos públicos. En la siguiente grafica se determina la relación que existe entre los organismos públicos que afirman implementar el PbR y el nivel de utilidad otorgado a la información del desempeño de ejercicios anteriores para la elaboración de sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos.

Gráfico 11.



Como puede observarse, en aquellas dependencias y entidades que afirmaron implementar el PbR durante todos los ejercicios estudiados, es más que evidente la utilización en una mayor proporción de la información del desempeño; en aquellas que afirmaron implementarlo en la mayoría de los ejercicios, puede observarse que ostentan un nivel similar de utilidad de la información del desempeño; sin embargo en aquellas que afirmaron implementarlo tan solo en algunos ejercicios, el nivel de utilidad de la información es menor. Por consiguiente, puede afirmarse que en las dependencias y entidades la implementación de la técnica del PbR es

proporcional a la utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores, por lo tanto, la relación entre estas variables es positiva.

4.11 Validez y confiabilidad de hallazgos

La validez y confiabilidad de los hallazgos expuestos anteriormente, y los que se desarrollen con posterioridad, se encuentran determinadas y fundamentadas por los valores que se consideraron en el cálculo de la muestra del presente trabajo de investigación.

Aunado a lo anterior, la información obtenida mediante el instrumento de recolección de datos ostenta un alto grado de validez de contenido ya que el instrumento fue diseñado y definido con base en los preceptos jurídicos establecidos a nivel federal y estatal, igualmente se tomaron como referencia los postulados de la literatura que establece los modelos de Gestión para Resultados, así como los ciertos reactivos de los diagnósticos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, posee validez de constructo al observarse que los datos obtenidos son coherentes, se correlacionan entre sí y permiten identificar con claridad los elementos del marco teórico.

4.12 Respuesta a preguntas de investigación y/o prueba de hipótesis

Uno de los principales postulados del Presupuesto Basado en Resultados, radica en que la información del desempeño de las asignaciones presupuestarias de un determinado ejercicio debe considerarse para la toma de decisiones presupuestarias de ejercicios posteriores. Si lo anterior no se consolida, de poco serviría establecer metas y objetivos derivados de la planeación; diseñar MIR's para los programas, proyectos, obras y acciones con apego a la MML; realizar la presupuestación mediante el clasificador de la estructura programática; evaluar de manera interna y externa el gasto público para generar de información del desempeño; y en términos generales la implementación en sí de la técnica del PbR. En resumen, la información del desempeño obtenida debe marcar la pauta de la presupuestación en los ejercicios posteriores.

En el sentido anterior, para dar respuesta la pregunta de investigación: ¿Cómo influye la información del desempeño al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero

para mejorar la toma de decisiones presupuestarias?, es necesario analizar la información recabada en el instrumento de recolección de datos que incide específicamente en la resolución de la misma. Por consiguiente, partiendo de los datos obtenidos sobre el nivel de utilidad de la información del desempeño, previamente descritos y analizados, se procederá a analizar la utilización de la información del desempeño para el mejoramiento en determinados aspectos referentes a la toma de decisiones presupuestarias, y con ello, se procurará dar respuesta a la pregunta de investigación.

a) Modificaciones o reorientaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño

Cuando se considera la información del desempeño de un programa, proyecto, obra o acción ejecutada por las dependencias y entidades, puede presentar un nivel satisfactorio o insatisfactorio; derivado de dicha situación, las decisiones presupuestarias en ejercicios posteriores pueden ir encaminadas a modificaciones o reorientaciones, tanto negativas o positivas, según el desempeño obtenido. En este sentido, los resultados que arroja la investigación son los siguientes:

Tabla 24. Frecuencias modificaciones o reorientaciones presupuestarias

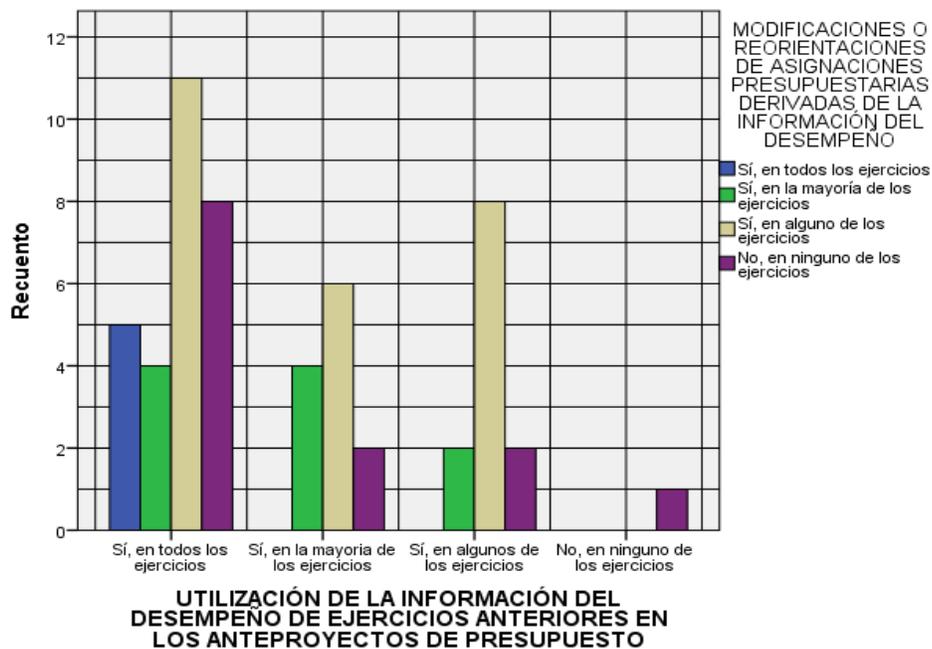
	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	5	9.4 %
Sí, en la mayoría de los ejercicios	10	18.9 %
Sí, en algunos de los ejercicios	25	47.2 %
No, en ninguno de los ejercicios	13	24.5 %
Totales	53	100.0 %

En la tabla de frecuencias, puede observarse que las modificaciones o reorientaciones presupuestarias no se presentaron de manera constante durante los ejercicios estudiados, por lo que se infiere que la presupuestación se ha mantenido sin variaciones significativas; en términos generales, las dependencias y entidades que afirman que en todos, en la mayoría y en algunos de los ejercicios se realizaron modificaciones y reorientaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño suman un 75.5% que corresponde a 40 organismos; el caso más relevante se observa en el 47.2% de los casos, que corresponde a 25 dependencias y entidades, se afirma que en algunos de los ejercicios se han hecho modificaciones o reorientaciones presupuestarias; por el contrario, en el 24.5% de los casos,

que corresponde a 13 organismos públicos, en ninguno de los ejercicios se realizaron modificaciones o reorientaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño.

Ahora bien, en el siguiente grafico se muestra en que situaciones se utilizó la información del desempeño para realizar modificaciones o reorientaciones presupuestarias, como puede observarse, en aquellos organismos en que la información del desempeño se utilizó durante todos los ejercicios estudiados, se realizaron un mayor número de modificaciones o reorientaciones presupuestarias, por el contrario, también se observa que cuando la información del desempeño se utilizó en menor grado, las modificaciones o reorientaciones presupuestarias, también disminuyeron. Por lo tanto, la utilización de la información del desempeño tuvo una relación positiva en cuanto a las modificaciones o reorientaciones presupuestarias se refiere. En este sentido se demuestra que durante el periodo 2017-2021, la información del desempeño influyó, en mayor o menor medida, en el 75.5% de los casos en la toma de decisiones orientadas a modificaciones o reorientaciones de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras o acciones ejecutadas por los organismos públicos de la administración pública estatal, según el nivel de desempeño del ejercicio del gasto público.

Gráfico 12.



Para verificar la validez de la hipótesis, se agrega como referencia la prueba Chi-Cuadrado de la tabla de contingencia con las variables: Utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores en los anteproyectos de presupuesto / Modificaciones o reorientaciones de asignaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño.

Tabla 25. Prueba de Chi-Cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	11.268 ^a	9	.258
Razón de verosimilitudes	12.583	9	.182
N de casos válidos	53		
a. 11 casillas (68.8%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .09			

b) Compactaciones, fusiones o eliminaciones derivadas de la información del desempeño

En el supuesto caso que los programas, proyectos, obras o acciones que ejecutan las dependencias y entidades tengan una evaluación del desempeño desfavorable, puede darse el caso extremo de que las asignaciones presupuestarias sufran compactaciones, fusiones o eliminaciones en ejercicios posteriores, en ese sentido, los resultados se presentan a continuación:

Tabla 26. Frecuencias de compactaciones, fusiones o eliminaciones

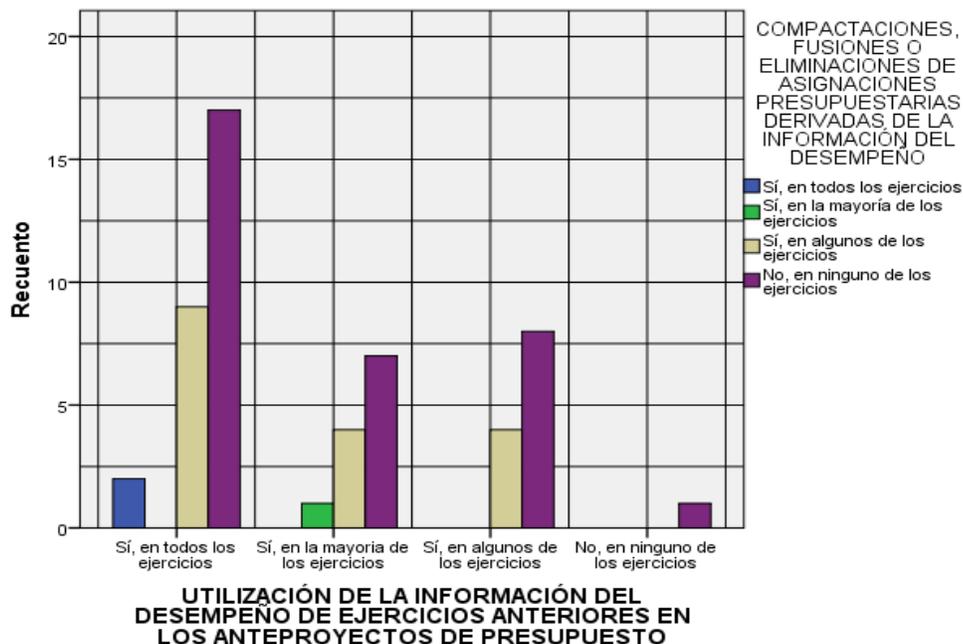
	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	2	3.8 %
Sí, en la mayoría de los ejercicios	1	1.9 %
Sí, en algunos de los ejercicios	17	32.1 %
No, en ninguno de los ejercicios	33	62.3 %
Totales	53	100.0 %

Como puede observarse, las compactaciones, fusiones o eliminaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño no muestran una marcada tendencia en cuanto a su realización, tan es así, que en el 62.3% de los casos, que corresponde a 33 organismos públicos, las asignaciones presupuestarias no sufrieron compactaciones, fusiones o

eliminaciones; sin embargo, en el 37.8% de los casos, que representa a 17 organismos públicos se realizaron compactaciones, fusiones o eliminaciones derivadas de la información de desempeño en todos, en la mayoría o en algunos de los ejercicios.

A pesar de que en la mayoría de los ejercicios no se presentaron compactaciones, fusiones o eliminaciones, puede observarse que en aquellos organismos en los que la información del desempeño fue utilizada en un mayor número de ejercicios, se presentan un mayor número de situaciones de compactaciones, fusiones o eliminaciones, situación que va disminuyendo a la par del nivel de utilidad de la información del desempeño para la presupuestación; por lo tanto, puede afirmarse que entre mayor utilidad se otorgó a la información del desempeño para las decisiones presupuestarias, se presentaron un mayor número de compactaciones, fusiones o eliminaciones, por lo que la relación entre ambas variables es positiva. En este sentido se demuestra que durante el periodo 2017-2021, la información del desempeño influyó en el 37.8% de los casos en la toma de decisiones presupuestarias orientadas a la compactación, fusión o eliminación de asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras o acciones ejecutadas por los organismos públicos de la administración pública estatal según el nivel del desempeño en el ejercicio del gasto público.

Gráfico 13.



Para verificar la validez de la hipótesis, se agrega como referencia la prueba Chi-Cuadrado de la tabla de contingencia con las variables: Utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores en los anteproyectos de presupuesto / Compactaciones, fusiones o eliminaciones de asignaciones presupuestarias derivadas de la información del desempeño.

Tabla 27. Prueba de Chi-Cuadrado

	Valor	Gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	5.842a	9	.756
Razón de verosimilitudes	6.447	9	.694
N de casos válidos	53		
a. 12 casillas (75.0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .02			

c) Utilización de la información del desempeño para el mejoramiento continuo de la asignación presupuestaria

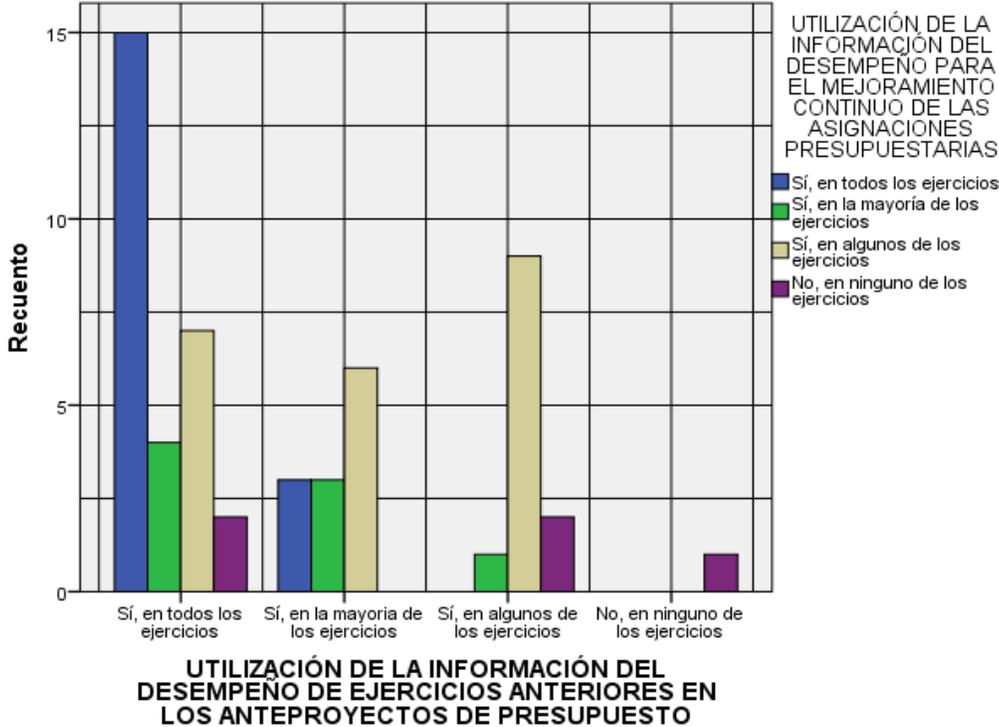
La utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores, conlleva a una mayor apertura por parte de los servidores públicos responsables de los procesos de presupuestación y evaluación, para el mejoramiento continuo de las asignaciones presupuestarias, y por ende, el mejoramiento de los programas, proyectos, obras y acciones que ejecutan los organismos públicos. En este sentido, se presenta la información que arrojó la investigación:

Tabla 28. Frecuencias del mejoramiento continuo de asignaciones presupuestarias

	Frecuencia	Porcentaje
Sí, en todos los ejercicios	18	34.0 %
Si, en la mayoría de los ejercicios	8	15.1 %
Si, en algunos de los ejercicios	22	41.5 %
No, en ninguno de los ejercicios	5	9.4 %
Totales	53	100.0 %

En la tabla de frecuencias puede observarse que en una menor proporción del 9.4%, que representa a 5 organismos públicos, se considera que la información del desempeño no es utilizada para el mejoramiento continuo de los programas, proyectos, obras o acciones; por el contrario, los organismos públicos en que se considera que la información del desempeño tuvo utilidad para el mejoramiento continuo en todos, en la mayoría, o en algunos de los ejercicios, representa una proporción sumatoria del 90.6%, que corresponde a 48 dependencias y entidades. Por lo tanto, la utilización de la información del desempeño para el mejoramiento continuo presenta una tendencia favorable en la mayoría de los organismos públicos.

Gráfico 14.



En la gráfica se observa la relación entre la utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y la utilización de la información del desempeño para el mejoramiento continuo de las asignaciones presupuestarias. Como puede observarse en la gráfica, en aquellos organismos que tuvieron un mayor grado de utilidad de la información del desempeño, se enfocó en mayor medida en el mejoramiento continuo, por lo tanto, a mayor nivel de utilidad de la información del desempeño para la presupuestación, mayor grado de mejoramiento continuo de las

asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras o acciones, por lo tanto la relación entre ambas variables es positiva. En este sentido se demuestra que durante el periodo 2017-2021, la información del desempeño influyó en el 90.6% de los casos en la toma de decisiones presupuestarias orientadas al mejoramiento continuo de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras o acciones ejecutadas por los organismos públicos de la administración pública estatal.

Para verificar la validez de la hipótesis, se agrega como referencia la prueba Chi-Cuadrado de la tabla de contingencia con las variables: Utilización de la información del desempeño de ejercicios anteriores en los anteproyectos de presupuesto / Utilización de la información del desempeño para el mejoramiento continuo de las asignaciones presupuestarias.

Tabla 29. Prueba de Chi-Cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	25.528a	9	.002
Razón de verosimilitudes	24.902	9	.003
N de casos válidos	53		
a. 14 casillas (87.5%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .09			

Con los datos presentados hasta el momento, se ha demostrado la influencia de la información del desempeño sobre algunos aspectos concernientes a la toma de decisiones presupuestarias en los organismos de la administración pública guerrerense durante el periodo 2017-2021.

Recapitulando, se determina que la información del desempeño de las dependencias y entidades, influyó en la toma de decisiones presupuestarias, en cuanto a la integración de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos se refiere; los resultados arrojados durante los ejercicios estudiados reflejan que: en el 75.5% de los casos se realizaron modificaciones o reorientaciones presupuestarias influidas por los resultados del nivel del desempeño del

ejercicio del gasto público; en el 37.8% de los casos, se realizaron compactaciones, fusiones o eliminaciones de asignaciones presupuestarias, también influidas por los resultados del nivel del desempeño del ejercicio del gasto público; por otro lado, en el 90.6% de los casos, la información del desempeño se utilizó para mejorar los programas, proyectos obras y acciones.

Por lo anteriormente expuesto, con base en la información obtenida, registrada y procesada estadísticamente, se considera conveniente aceptar la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación que consiste en que “las decisiones en materia presupuestaria mejoran en la medida en que se utiliza la información del desempeño de ejercicios anteriores”, al demostrarse que en aquellos organismos públicos que generaron información del desempeño de ejercicios anteriores, consideraron dicha información, en mayor o menor medida, para la presupuestación de ejercicios posteriores.

4.13 Hallazgos adicionales

Adicionalmente a los resultados presentados acerca de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), la evaluación del desempeño y la forma en que la información del desempeño influyó en las decisiones presupuestarias en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, el instrumento de recolección de datos contempló algunos reactivos que permiten ampliar la perspectiva de los resultados mostrados con anterioridad. Dichos hallazgos se orientan a aspectos institucionales internos de los organismos públicos que participaron en la investigación, mismos que clarifican el panorama y la situación interna de las dependencias y entidades en cuanto a la consolidación de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño.

a) Unidades administrativas internas involucradas en las decisiones presupuestarias.

En la teoría del PbR, se contempla la desconcentración de las decisiones presupuestarias de los titulares de los organismos públicos, dicha situación se explica porque al ser las unidades administrativas las responsables directas de ejecutar los distintos programas, proyectos, obras o acciones, son las que conocen a la perfección los recursos financieros, humanos y materiales

que se requieren para cumplir con las metas y objetivos. Por lo tanto en una presupuestación por resultados, deben considerarse las propuestas de las unidades administrativas involucradas y con base en ellas, definir los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las dependencias y entidades.

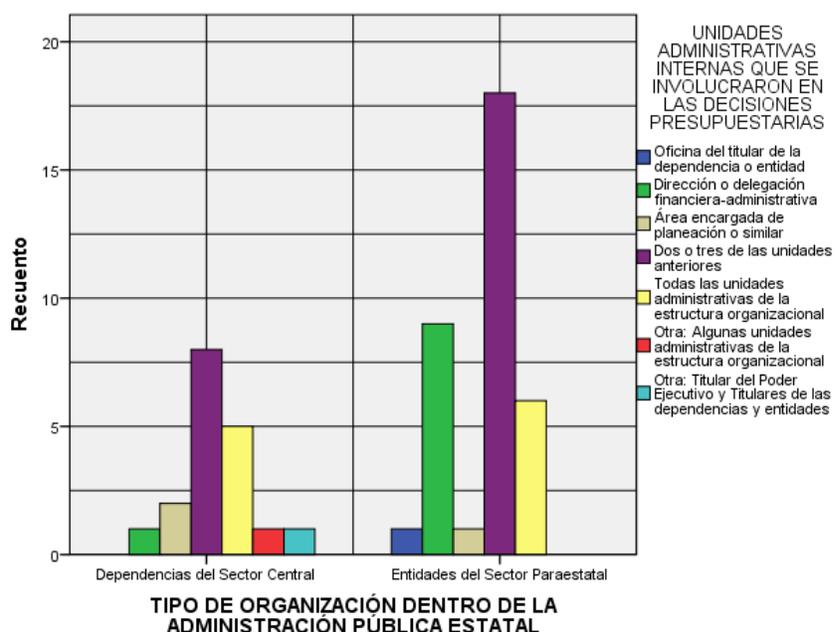
Tabla 30. Frecuencias de unidades involucradas en la toma de decisiones presupuestarias

	Frecuencia	Porcentaje
Oficina del Titular de la dependencia o entidad	1	1.9 %
Dirección o delegación financiera-administrativa	10	18.9 %
Área encargada de planeación o similar	3	5.7 %
Dos o tres de las unidades administrativas anteriores	26	49.1 %
Todas las unidades administrativas de la estructura organizacional	11	20.8 %
Otra: Algunas unidades administrativas de la estructura organizacional	1	1.9 %
Otra: Titular del Poder Ejecutivo y titulares de las dependencias y entidades	1	1.9 %
Totales	53	100.0 %

En los organismos públicos estatales, se observa que en el 49.1% de los casos, las decisiones presupuestarias recayeron en el titular del organismo conjuntamente con el área financiera o bien, la de planeación; en el 20.8% de los casos, se observa que la responsabilidad de la toma de decisiones presupuestarias involucró a todas las unidades administrativas de las dependencias y entidades; y en el 18.9% de los organismos las decisiones presupuestarias fueron tomadas únicamente por las áreas financieras.

De la misma manera, en el siguiente grafico puede observarse que tanto en las dependencias del sector central, como en las entidades del sector paraestatal, fue más recurrente que las decisiones presupuestarias involucraran tanto al titular como al área financiera, o bien al área de planeación; por lo que respecta al involucramiento de todas las unidades administrativas en las decisiones presupuestarias, se observa que fue más recurrente en el sector central, respecto al paraestatal, considerando el numero proporcional de organismos que integran cada sector; además puede observarse que en las entidades paraestatales, las decisiones presupuestarias involucraron en mayor medida, de manera exclusiva a los titulares o a las unidades financieras-administrativas.

Gráfico 15.



b) Existencia de sistemas, mecanismos o procesos institucionales para considerar la información del desempeño en las decisiones presupuestarias

Anteriormente se presentaron los datos de aquellos organismos que emitieron o recibieron informes de la evaluación del desempeño, así también se analizó el nivel de utilidad de la información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias; sin embargo, también es relevante considerar cuales de los organismos públicos cuentan con un sistema, mecanismo o proceso institucional formalmente establecido en un instrumento administrativo, para considerar la información del desempeño en las decisiones presupuestarias.

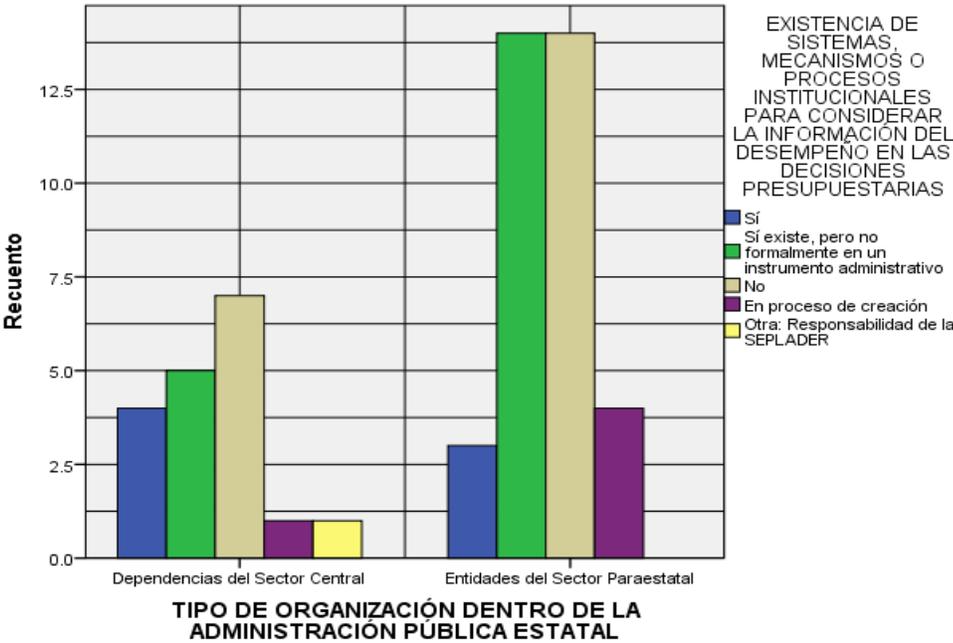
Tabla 31. Frecuencias de sistemas, mecanismos o procesos institucionales de incorporación de la información del desempeño

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	7	13.2 %
Sí existe, pero no formalmente en un instrumento administrativo	19	35.8 %
No	21	39.6 %
En proceso de creación	5	9.4 %
Otra: Responsabilidad de la SEPLADER	1	1.9 %
Totales	53	100.0 %

Como puede observarse en la tabla de frecuencias, en una proporción sumatoria, el 58.4% de los organismos públicos cuentan con un sistema, mecanismo o proceso para incorporar institucionalmente la información del desempeño a la toma de decisiones presupuestarias, ya sea que se encuentre formalmente establecida o no en un instrumento administrativo, o bien que se encuentre en proceso de creación; sin embargo, en una menor proporción, el 39.6% de los organismos públicos, no cuentan con sistemas, procesos o mecanismos institucionales para considerar la información del desempeño en las decisiones presupuestarias.

En el siguiente gráfico, considerando la proporción entre el número de dependencias centralizadas y de entidades paraestatales, puede observarse que en el sector central es más evidente la existencia, formal o informalmente establecida en instrumentos administrativos, de mecanismos, sistemas o procesos institucionales para considerar la información del desempeño en la presupuestación, sin embargo, tanto en el sector central como en el paraestatal, se denota una proporción significativa de organismos que no han establecido procesos, mecanismos o sistemas para incorporar la información del desempeño de manera institucional en la toma de decisiones presupuestarias.

Gráfico 16.



c) Existencia de unidad administrativa responsable de las actividades de evaluación del desempeño internas

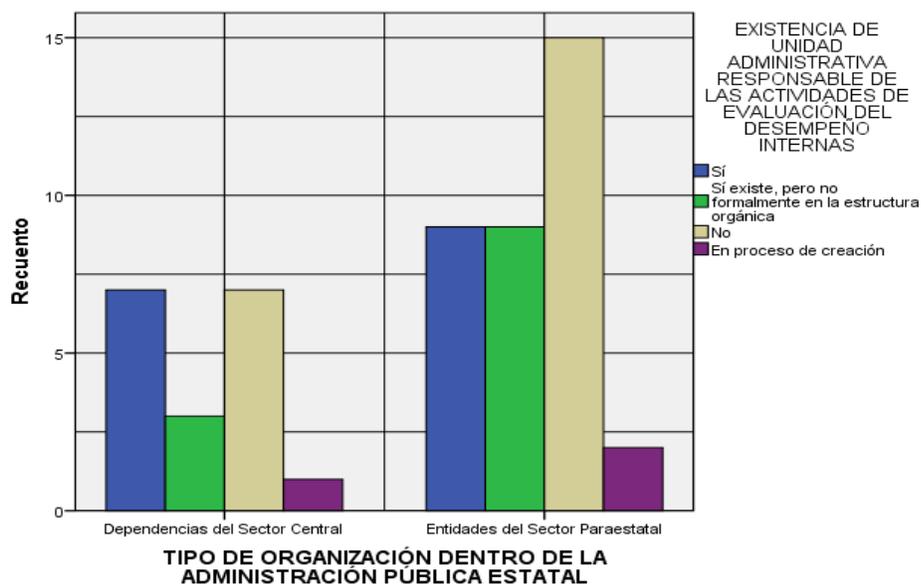
La existencia de una unidad administrativa responsable de las actividades de evaluación del desempeño al interior de los organismos públicos, asegura no solo la generación de informes del desempeño internos, también promueve que las actividades realizadas durante todas las fases del ciclo presupuestario, se encuentren orientadas a los resultados. Como puede observarse en la tabla de frecuencias, en una proporción sumatoria, el 58.5% de los organismos públicos cuentan con una unidad interna responsable de las actividades internas de evaluación, ya sea que se encuentre formalmente establecida o no en la estructura orgánica, o bien que se encuentre en proceso de creación; contrariamente, en una menor proporción, el 41.5% de los organismos públicos, no cuentan con una área responsable de coordinar las actividades internas de evaluación.

Tabla 32. Frecuencias de unidades responsables de actividades internas de evaluación

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	16	30.2 %
Sí existe, pero no formalmente en la estructura orgánica	12	22.6 %
No	22	41.5 %
En proceso de creación	3	5.7 %
Totales	53	100.0 %

En el grafico se observa que el sector central aventaja al paraestatal en cuanto a la existencia de unidades administrativas responsables de las actividades internas de evaluación, siendo más evidente la inexistencia en las entidades paraestatales, lo anterior, sin dejar de lado la proporción entre el número de organismos que conforman cada sector en particular.

Gráfico 17.



4.14 Discusión

A partir de los hallazgos encontrados, se aceptó la hipótesis “las decisiones en materia presupuestaria mejoran en la medida en que se utiliza la información del desempeño de ejercicios anteriores”, debido a que, en los resultados de la investigación fue posible apreciar **un cierto nivel de influencia de la información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias** de los organismos públicos estatales en la elaboración de sus Anteproyectos de Presupuestos de Egresos durante el periodo comprendido en los ejercicios 2017-2021; es preciso puntualizar que se analizó el nivel de influencia de la información del desempeño de ejercicios anteriores, respecto a la toma de decisiones presupuestarias de ejercicios posteriores, sin considerar las adecuaciones presupuestarias que bajo los términos de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, pueden suscitarse durante un mismo ejercicio fiscal, y que se realizan bajo autorización del Titular del Ejecutivo Estatal bajo ciertas circunstancias previamente establecidas (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

En los resultados encontrados se destaca que del total de dependencias centralizadas y entidades paraestatales que integraron la muestra de la presente investigación, en aquellos organismos públicos que evidencian un mayor grado de utilidad de la información del

desempeño de ejercicios anteriores, existió una relación proporcional, en mayor o menor medida, sobre el impacto en la toma de decisiones presupuestarias encaminadas a realizar **modificaciones o reorientaciones presupuestarias** en el 9.4% durante todos los ejercicios, en el 18.9% en la mayoría de los ejercicios y en el 47.2% en algunos de los ejercicios; así también en cuanto a la toma de decisiones presupuestarias encaminadas a realizar **compactaciones, fusiones o eliminaciones** de las asignaciones, en el 3.8% durante todos los ejercicios, en el 1.9% en la mayoría de los ejercicios y en el 32.1% en algunos de los ejercicios; o bien, en la toma de decisiones presupuestarias encaminadas al **mejoramiento continuo de las asignaciones presupuestarias** en forma de programas, proyectos, obras o acciones en el 34.0% durante todos los ejercicios, en el 15.1% en la mayoría de los ejercicios y en el 41.5% en algunos de los ejercicios.

Lo anterior, tiene relación con las precisiones establecidas por la literatura y organismos internacionales en cuanto al objetivo fundamental de la presupuestación por resultados, que para la OCDE (2007) consiste en la asignación de fondos presupuestarios a resultados medibles; para Arellano Gault (2004), los resultados del desempeño se transforman en la base de la presupuestación; para Arizti, Castro y Fernández Ordoñez (2010), se refiere a la correcta utilización de la información en la toma de decisiones para asignar recursos con base en el desempeño; para Marcel, Sanginés y Martínez (2012), las decisiones presupuestarias deben adoptar sistemáticamente la información sobre el desempeño del gasto público; por último, para Abedrop (2015), el objetivo principal consiste en la transformación y optimización de la toma de decisiones en materia de presupuestación del gasto público.

En adición a lo anterior, Abedrop (2015) considera que el vínculo entre el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) radica principalmente en el Presupuesto de Egresos; y efectivamente, ya que el Presupuesto de Egresos se considera el vínculo entre el PbR y SED, es necesario precisar que el alcance de la investigación, se encuentra delimitado a la primera etapa de la integración del presupuesto, es decir, aquel que consiste en la formulación de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos que los organismos públicos preparan a fin de ser considerados en el Proyecto de Presupuesto que se remitirá al Poder Legislativo para su discusión y aprobación.

Continuando con la discusión de los hallazgos encontrados, es pertinente destacar que los resultados en relación a la hipótesis, pueden vincularse con la conceptualización de la

evaluación del desempeño en la literatura y organismos internacionales, en donde se determina el propósito fundamental de la evaluación, en este sentido, la Organización de las Naciones Unidas (2005) precisa que la evaluación debe suministrar información útil y oportuna como parte sustancial de la toma de decisiones en la fase de presupuestación; por otro lado, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), la evaluación debe proporcionar información creíble y útil, para incorporar el aprendizaje en la toma de decisiones; además, para De la Mora (2013), la evaluación en sí misma, ofrece recomendaciones en la toma de decisiones con el propósito de optimizar los recursos.

Finalmente, ya que el objeto de estudio de la investigación, recae en los organismos del sector público estatal, el apego de los resultados a lo dispuesto por la literatura y organismos internacionales sería insuficiente si los resultados no se vincularan con lo establecido en la normatividad vigente en la materia, en consecuencia nos remitimos en primera instancia a la Constitución mexicana, en donde se determina que los resultados obtenidos del ejercicio de los recursos públicos deben ser evaluados, con el propósito de fomentar asignaciones presupuestarias eficientes y eficaces (Honorable Congreso de la Unión, 2008); por otro lado, en las disposiciones del SED se establece el concepto oficial del Presupuesto Basado en Resultados en el sector público mexicano, como un proceso que integra consideraciones de los resultados derivados de la aplicación de las asignaciones presupuestarias en las decisiones presupuestarias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008); por último, a nivel estatal, la Ley estatal en materia de presupuesto establece que los resultados de las evaluaciones deben considerarse en la presupuestación de los recursos públicos de los ejercicios subsecuentes (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

Por consiguiente, conforme a los hallazgos encontrados, se determina que a pesar que existe cierto grado de vinculación con los conceptos y criterios normativos expuestos en el marco teórico, es evidente que los resultados obtenidos no pueden considerarse satisfactorios, ya que no muestran un alto grado de influencia en cuanto a la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias se refiere, por ello, se requiere profundizar en la información, a fin de dilucidar las razones por las cuales se determinaron dichos resultados, y con ello, responder a la pregunta ¿cuáles son los motivos del porque la información del desempeño no ha logrado consolidarse como aspecto fundamental para toma de decisiones presupuestarias al interior de los organismos públicos estatales?, en esta sintonía, a continuación se discuten algunas de las categorías de análisis de la presente investigación, a

la luz de lo establecido en la normatividad vigente, situación que se desarrolló someramente en el previo análisis de los resultados.

a) Anteproyectos de Presupuestos de Egresos.

La investigación parte de la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2017-2021, en este sentido, los hallazgos de la investigación indican que el 96.4% de los organismos públicos efectivamente elaboraron anteproyectos, situación que es acorde con la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, que establece como obligación de las dependencias y entidades el enviar a la Secretaría de Finanzas y Administración sus Anteproyectos de Presupuestos de Egresos para cada ejercicio fiscal subsecuente (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016), sin embargo, también se encontró una discrepancia en el 3.6% de los organismos al incumplir con lo dispuesto en la normatividad local en cuanto a la elaboración de los anteproyectos, de los cuales, al revisar los Decretos de Presupuestos de Egresos, se determinó que al 1.8% le fueron asignados recursos públicos durante todos los ejercicios del periodo estudiado, la mecánica de presupuestación en dicha situación en particular, bien podría ser objeto de un análisis posterior.

b) Implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en la Administración Pública Estatal

Respecto a los organismos públicos que elaboraron **Anteproyectos de Presupuestos de Egresos con base en la técnica del PbR**, según los hallazgos encontrados, del total de organismos públicos que elaboraron Anteproyectos de Presupuestos de Egresos, el 71.7% de los organismos públicos lo realizó durante todos los ejercicios, el 17% en la mayoría de los ejercicios y el 11.3% en tan solo algunos de los ejercicios del periodo 2017-2021, dicha situación presenta concordancia, aunque no totalmente, con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, donde se establece que el presupuesto de egresos se elaborará con base en la formulación de “Presupuestos por Programas con Enfoque a Resultados” (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016), por consiguiente, se interpreta que el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es la técnica de presupuestación establecida en la normatividad estatal para elaborar los presupuestos de egresos en la administración pública guerrerense, por ende, los organismos públicos también

se encuentran obligados a elaborar sus anteproyectos con base en dicha técnica, sin embargo, dicha situación no logró consolidarse durante todos los ejercicios estudiados, es decir, se observó que en algunos ejercicios, los organismos públicos no basaron su presupuestación en la técnica del Presupuesto Basado en Resultados, por consiguiente, tampoco implementaron al interior de sus entidades las herramientas inherentes al PbR, tal cual como podrá observarse posteriormente.

Por lo que concierne al establecimiento de **metas y objetivos alineados al Plan Estatal de Desarrollo**, en los resultados de la investigación, se determinó que el 75.5% de los organismos públicos definieron metas y objetivos alineados a la planeación estatal durante todos los ejercicios, el 18.9% lo realizó en la mayoría y el 5.6% tan solo en algunos de los ejercicios comprendidos en el periodo 2017-2021, lo anterior se apega a las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, en el sentido que, para la elaboración del presupuesto deberán observarse las metas y objetivos de la planeación estatal (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016); aunado a lo anterior, en el Manual de programación y presupuestación para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos, se especifica que para la integración de la Clave Presupuestaria, debe contemplarse la alineación de los programas, proyectos, obras y acciones, a los ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020); en este sentido, los resultados reflejan que las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos, obras y acciones se enfocaron en cierto grado al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la planeación estatal, es decir, no todas las dependencias y entidades estuvieron en condiciones durante todos los ejercicios de medir sus resultados conforme a las metas y objetivos planeados, debido a que en algunos ejercicios no se realizó alineación con el Plan Estatal de Desarrollo vigente.

Por lo que respecta a la estructuración de las **Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) conforme a la Metodología del Marco Lógico (MML)**, de acuerdo a los hallazgos de la investigación, se determinó que el 69.8% de los organismos las estructuraron durante todos los ejercicios, el 20.8% las estructuró durante la mayoría de los ejercicios y tan solo el 5.6% lo realizó en algunos de los ejercicios fiscales comprendidos en el periodo 2017-2021; caso contrario, el 1.9% no estructuró MIR en ninguno de los ejercicios, y el 1.9% consideró que es responsabilidad de otro organismo; dichos resultados presentan cierto grado de vinculación

con lo determinado por Ortégón, Pacheco y Prieto (2015), en cuanto a que la Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta necesaria para la planeación, ejecución y evaluación de proyectos, misma que, conforme al Manual de programación y presupuestación para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos, es utilizada por los organismos públicos de la Administración Pública del Estado de Guerrero en la integración de los anteproyectos de presupuesto de egresos, (Secretaría de Finanzas y Administración, 2020), por consiguiente, puede observarse que los resultados de la estructuración de las MIR's son vinculatorios con los hallazgos acerca de la estructuración de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos con base en el PbR, de manera que, los programas, proyectos, obras y acciones, diseñados por los organismos durante todos los ejercicios con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), contaron en su totalidad con una herramienta indispensable para la presupuestación por resultados, cuyo instrumento final es la obtención de la Matriz de Indicadores de Resultados, caso contrario a aquellos que solo lo realizaron durante la mayoría o algunos de los ejercicios estudiados.

Aunado a los hallazgos encontrados, también pudo observarse que en el “Manual de programación y presupuestación para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos” elaborado por la Secretaría de Finanzas y Administración (2020), los pasos que conforman el proceso de la MML que se implementa en la administración pública guerrerense, no contempla algunas de las fases propuestas en el proceso metodológico establecido por el ILPES-CEPAL según lo dicho por Ortégón, Pacheco y Prieto (2015), específicamente el de análisis de los involucrados y el de selección de la estrategia óptima, dicha situación, disminuye la posibilidad de mejorar mediante la MML los procesos de los programas, o bien buscar nuevas alternativas de solución a los problemas públicos de las estrategias que usualmente se implementan en los organismos.

Respecto a la **utilización de la estructura programática para las asignaciones presupuestarias**, los hallazgos muestran que el 66.0% de los organismos públicos utilizó la estructura programática durante todos los ejercicios, el 24.5% en la mayoría de los ejercicios y el 9.5% en tan solo algunos de los ejercicios fiscales comprendidos en el periodo 2017-2021; los resultados se apegan a lo establecido en la normatividad, en donde, según el Consejo Nacional de Armonización Contable (2013), la estructura programática clasifica a los programas y organiza homogéneamente las asignaciones presupuestarias, por ello, en

términos de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, la presupuestación, incluyendo los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos de las dependencias y entidades, debe efectuarse mediante la estructura programática, clasificando al gasto público según su función, subfunción, programa, subprograma, proyecto y actividad (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016), para ello se integra la Clave Presupuestaria contenida en el Manual de programación y presupuestación para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos elaborados por la Secretaría de Finanzas y Administración (2020), por consiguiente, con base en los resultados, se determina que los organismos que presupuestaron mediante la técnica del PbR durante todos los ejercicios, se sujetaron al clasificador del gasto público conocido como estructura programática, sin embargo, una tercera parte de los organismos públicos lo realizó únicamente en la mayoría o en algunos de los ejercicios estudiados, situación que impide una adecuada clasificación de las asignaciones presupuestarias de un manera homogénea de acuerdo a las funciones, programas y actividades de los organismos públicos.

En resumen, al analizar los resultados anteriores en cuanto a la implementación de las herramientas utilizadas en la técnica del Presupuesto Basado en Resultados para la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos en los organismos públicos estatales durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2017-2021, es evidente que aún se encuentran en proceso de consolidación al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

Tabla 33. Resultados de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en la Administración Pública Estatal

	EJERCICIOS 2017-2021					
	TODOS	MAYORÍA	ALGUNOS	NINGUNO	OTRA	TOTAL
Anteproyectos con base en PbR	71.7%	17.0%	11.3%	0%	0%	100%
Metas y Objetivos alineados a la planeación	75.5%	18.9%	5.6%	0%	0%	100%
Matrices de Indicadores de Resultados	69.8%	20.8%	5.6%	1.9%	1.9%	100%
Estructura programática	66.0%	24.5%	9.5%	0%	0%	100%

c) Evaluación interna y externa del desempeño

Por lo que respecta al **análisis interno de los indicadores establecidos en las MIR's**, de acuerdo a los hallazgos obtenidos, el 47.3% de los organismos públicos afirmaron haber

realizado un análisis interno del cumplimiento o incumplimiento de los indicadores respecto a las metas y objetivos durante todos los ejercicios estudiados, el 22.6% en la mayoría de los ejercicios, el 22.6% en algunos de los ejercicios y el 7.5% en ninguno de los ejercicios; los resultados son vinculatorios con lo establecido en la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, que establece que la evaluación del desempeño debe verificar los avances en el grado de cumplimiento de los programas y políticas de los organismos públicos respecto a las metas y objetivos, con base en parámetros de medición, conocidos como indicadores, mismos que se encuentran determinados por las MIR's (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2016).

En cuanto a los **informes del desempeño derivados de la evaluación interna**, los hallazgos encontrados demuestran que del total de organismos públicos que realizaron análisis interno de indicadores, el 26.5% emitieron informes del desempeño durante todos los ejercicios analizados, el 14.5% lo realizó en la mayoría de los ejercicios analizados, el 30.6% en algunos de los ejercicios analizados, el 26.5% en ninguno de los ejercicios analizados, y el 1.9% consideró que es responsabilidad de otro organismo; los resultados reflejan cierto grado de vinculación respecto a lo establecido en los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Estado de Guerrero (2021), que establece que los organismos públicos, además de estar obligados a elaborar Matrices de Indicadores de Resultados, de ejecutar sus actividades con enfoque a resultados y de dar seguimiento puntual a los indicadores, deben efectuar evaluaciones internas, de las que deberán emitir informes y documentos de opinión.

En lo que concierne a las **evaluaciones externas**, los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Estado de Guerrero, determinan que no todos los organismos públicos son sujetos de este tipo de evaluación, ya que solo algunos programas, políticas, obras y acciones son objeto de evaluación externa (2021); en los hallazgos encontrados se determina que el 18.9% fue objeto de evaluaciones externas durante todos los ejercicios comprendidos en el periodo 2017-2021, el 3.8% en la mayoría de los ejercicios, el 17.0% en algunos de los ejercicios, el 1.9% en tan solo un ejercicio, el 56.5% en ninguno de los ejercicios, y el 1.9% restante consideró que es responsabilidad de otro organismo.

En el sentido anterior, por lo que respecta a la **recepción de reportes de hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación externa**, de los organismos públicos que fueron objeto de evaluaciones externas, el 26.2% recibió reporte de hallazgos y recomendaciones durante todos los ejercicios evaluados, el 4.3% en la mayoría de los

ejercicios evaluados, el 52.2% en algunos de los ejercicios evaluados, el 13.0% en ninguno de los ejercicios evaluados, y el 4.3% consideró que es responsabilidad de otro organismo; dichos resultados, presentan un menor grado de vinculación respecto a los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Estado de Guerrero (2021), que establecen que los evaluadores externos deberán presentar un resumen ejecutivo de los principales hallazgos, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones, a fin de que los organismos públicos apliquen y den seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones y determinados por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

Tabla 34. Resultados de la evaluación interna y externa del desempeño

	EJERCICIOS 2017-2021						TOTAL
	TODOS	MAYORÍA	ALGUNOS	1 EJERCICIO	NINGUNO	OTRO	
Análisis interno de indicadores	47.3%	22.6%	22.6%	0%	7.5%	0%	100%
Emisión de informes internos del desempeño de los que realizaron análisis interno	26.5%	14.5%	30.6%	0%	26.5%	1.9%	100%
Evaluaciones externas	18.9%	3.8%	17.0%	0%	56.5%	3.8%	100%
Recepción de reportes de hallazgos y recomendaciones de los que fueron objeto de evaluaciones externas	26.2%	4.3%	52.2%	0%	13.0%	4.3%	100%

Al vincular los hallazgos de las **evaluaciones y los informes de desempeño con los resultados de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados**, anteriormente descritos, es claramente notoria la desvinculación entre ambos, ya que existe una diferencia significativa entre el porcentaje de organismos que afirman implementar las técnicas del PbR y los mecanismos de evaluación que realizaron, es decir, la base del PbR consiste en utilizar fundamentalmente la información del desempeño de ejercicios anteriores para la presupuestación de ejercicios posteriores, sin embargo, el menor grado de implementación de mecanismos de evaluación, tanto internos como externos, dan como resultado que el propósito principal del PbR no se consolide, al no contarse con bases suficientes para determinar el nivel

de desempeño de los recursos públicos en cuanto a las metas y objetivos. Por esta situación, de poco sirve la implementación de técnicas de presupuestación por resultados, si de manera vinculatoria no se implementan suficientemente los mecanismos de evaluación.

Haciendo hincapié en lo anterior, los hallazgos dan claridad en cuanto a las razones que permitieron aceptar la hipótesis, como anteriormente se determinó, en los resultados de la investigación fue posible apreciar un cierto nivel de influencia de la información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias de los organismos públicos estatales en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, por lo tanto, la hipótesis fue aceptada en los siguientes términos “las decisiones en materia presupuestaria mejoran en la medida en que se utiliza la información del desempeño de ejercicios anteriores”; sin embargo, es evidente que los resultados obtenidos no pueden considerarse satisfactorios, ya que no muestran un alto grado de influencia en cuanto a la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias se refiere.

La situación anterior puede explicarse ya que, conforme a los resultados, los mecanismos de evaluación no fueron aplicados en la misma medida que las herramientas del Presupuesto Basado en Resultados, por lo tanto, en los organismos que conforman de la Administración Pública del Estado de Guerrero, en el periodo comprendido en los ejercicios 2017-2021, se incurrió en una carencia de sustento para que la información del desempeño derivada de la evaluación de ejercicios anteriores, mejorara de manera significativa las decisiones en materia presupuestaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el desarrollo de los primeros tres capítulos de la investigación, se expusieron los fundamentos teóricos tanto del Modelo de Gestión para Resultados (GpR), como del Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), este último enfocado en los países de América Latina, puntualizándose además, en dos de los pilares fundamentales en que los que se sustenta la GpRD: la presupuestación por resultados y, el seguimiento y la evaluación.

Posteriormente, se describieron las adecuaciones normativas para adoptar los postulados de la Gestión para Resultados a nivel federal y posteriormente a nivel local en el Estado de Guerrero, de manera que dichos postulados se institucionalizaron en la forma del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), haciendo hincapié en que el vínculo principal entre el PbR-SED radica en el Presupuesto de Egresos, por consiguiente, se describieron las herramientas y mecanismos que necesariamente deben implementarse tanto a nivel federal como a nivel local. Finalmente se presentaron los resultados de la investigación, y con base en el análisis se aceptó la hipótesis, para posteriormente contrastar los resultados con los fundamentos teóricos.

Por lo anterior, partiendo del objetivo general de la investigación “analizar la forma en que la información del desempeño influyó al interior de la Administración Pública del Estado de Guerrero durante el periodo 2017-2021 para mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria”, es posible determinar algunas consideraciones finales y recomendaciones.

Para comenzar, se ha de puntualizar que al cierre del ejercicio 2021, tanto la técnica del Presupuesto Basado en Resultados y en mayor medida el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, aún se encuentran en proceso de consolidación al interior de los organismos que conforman la administración pública del estado de Guerrero, esto a pesar que desde el año 2010, con la expedición de la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, aún vigente, comenzaron los esfuerzos para implementar la Gestión por Resultados en el ámbito del sector estatal.

A partir de los resultados se determinó que existe un mayor avance en la aplicación de las herramientas de presupuestación por resultados que en los mecanismos de evaluación del desempeño, por tal motivo, de manera generalizada, fue posible determinar que en los

organismos públicos estatales no se cuenta con sustento suficiente para poder tomar decisiones presupuestarias con base en el desempeño de los recursos anteriores en el marco de los postulados del PbR-SED, sin embargo, fue posible observar que aquellos organismos que implementaron a cabalidad, durante todos los ejercicios fiscales estudiados, tanto las herramientas de presupuestación por resultados como los mecanismos de evaluación del desempeño, fue posible tomar mejores decisiones presupuestarias, esto desde el punto de vista de la evaluación del desempeño.

Por lo tanto, con base en las consideraciones anteriores, se concluye que las herramientas utilizadas para la presupuestación por resultados al interior de los organismos de la administración pública guerrerense necesitan fortalecerse.

En primera instancia, para lograr que la técnica del Presupuesto Basado en Resultados se consolide, su implementación debe ser obligatoria, a nivel práctico, en todos los organismos públicos que, en el desarrollo de sus funciones y atribuciones utilizan recursos públicos cuya estimación se encuentra contenida en los anteproyectos de presupuestos y posteriormente, en los presupuestos de egresos; en este sentido, no existe dependencia o entidad gubernamental a nivel estatal que se encuentre exenta de recaer en el supuesto anterior; todos los organismos, sin excepción, incluso aquellos que no ejecutan programas, proyectos u obras, realizan acciones y establecen políticas que se encuentran contenidas en un apartado especial del presupuesto, es decir, utilizan recursos públicos etiquetados en las partidas de servicios personales, de materiales y suministros o bien, de servicios generales, por lo tanto, para el cumplimiento de las metas y objetivos con que fueron creados, es preciso que utilicen recursos públicos presupuestados con un enfoque a resultados.

Para lograr lo anterior, deben utilizar las herramientas del Presupuesto Basado en Resultados, la primera de ellas consiste en la alineación de las metas y objetivos con la planeación estatal, con base en ello, se procede a estructurar los programas, políticas obras y acciones de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico (MML) a fin de obtener la Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), y finalmente, realizar la presupuestación con base en la estructura programática. En este sentido, tomando en cuenta los resultados, se ha concluido que dichas herramientas no fueron utilizadas de manera generalizada por todos los organismos públicos, ni tampoco durante todos los ejercicios, situación que dificulta la consolidación de la técnica del Presupuesto Basado en Resultados y por ende, también demerita en la evaluación.

Por otro lado, los mecanismos de evaluación del desempeño, que permiten generar y obtener información del desempeño para la toma de decisiones, también deben fortalecerse; considerando los resultados de la investigación se concluye además, que el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación es uno de los puntos críticos en los que debe enfocarse la administración pública estatal en aras de proporcionar evidencias del desempeño y en consecuencia, de información que soporte la inserción de los resultados obtenidos en la presupuestaciones subsecuentes.

La forma de implementar los mecanismos de evaluación representa por lo tanto, una de las áreas de oportunidad más evidentes, y la que ha quedado demostrado, mayor atención requiere al interior de los organismos públicos. En este sentido, los indicadores, como base de la evaluación, deben diseñarse con un enfoque a resultados, que permitan no solo la expresión cuantitativa de los avances físicos o financieros, sino que además, permitan medir el impacto sobre los problemas públicos identificados que se intentan abatir; elaborándose reportes e informes que den cuenta de los avances y que al mismo tiempo, se consideren como base para la presupuestación interna.

Por lo tanto, también se concluye que los beneficios de la utilidad de la información del desempeño para la presupuestación, podrán ser obtenidos con mayor provecho cuando las herramientas de presupuestación por resultados y los mecanismos de evaluación del desempeño sean implementados de manera suficiente y generalizada al interior de los organismos públicos, propiciándose que durante todas las fases del ciclo presupuestario se genere información de calidad, y solo de esta manera, será posible lograr que la influencia de la información del desempeño, permita mejorar la toma de decisiones presupuestarias.

Para crear un ambiente propicio en el que las herramientas de presupuestación por resultados y los mecanismos de evaluación del desempeño se implementen de manera suficiente y generalizada al interior de los organismos públicos es recomendable la confluencia de diversos factores enfocados a incrementar el nivel de consolidación del PbR-SED en la administración pública estatal, entre ellos, fomentar la capacitación en materia de Gestión por Resultados en los servidores públicos involucrados en los procesos de presupuestación y evaluación, de manera que las herramientas y mecanismos sean aplicados conforme a los postulados y propósitos en que se basa su implementación.

De igual forma, es recomendable efectuar consistentemente la verificación en cuanto a la correcta aplicación de las herramientas de presupuestación y los mecanismos de evaluación por parte de los entes públicos facultados para ello, específicamente las Secretarías de Finanzas y Administración, de Planeación y Desarrollo Regional, y de Contraloría y Transparencia Gubernamental, de manera que se cuente con instrumentos suficientes, enfocados no en la sanción por el incumplimiento, si no en el conocimiento con base en los resultados, acerca de que asignaciones deben ser suprimidas o reestructuradas con el propósito de generar mayor valor público.

En el mismo sentido, se considera recomendable reestructurar los “Manuales para la programación y presupuestación del Presupuesto de Egresos”, de manera que establezcan una metodología conformada por fases alineadas entre sí, que clarifiquen los procesos y no únicamente provean una serie de recomendaciones sobre lo que debe o no realizarse; además, se considera altamente recomendable realizar reformas y actualizaciones a la ley estatal vigente en materia de presupuesto, a efecto de homologarla con la ley federal en materia de presupuesto, ya que entre otros aspectos, contempla la elaboración por parte de las dependencias y entidades, de los Programas Operativos Anuales (POA), a la par de los Anteproyectos de Presupuestos de Egresos, situación que deriva en una mezcla contradictoria entre la técnica de presupuestación anterior y la nueva técnica de presupuestación basada en resultados, que se enfoca principalmente en la integración de anteproyectos estructurados con Matrices de indicadores de Resultados, basadas en la Metodología del Marco Lógico.

Finalmente, es recomendable que los altos mandos gubernamentales asuman el compromiso de fomentar al interior de la administración pública estatal, una cultura con enfoque a resultados, a través del esfuerzo conjunto de dependencias y entidades, dentro de un plan de acción a nivel estatal que incluya, las adecuaciones normativas necesarias, el robustecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las instituciones en materia de presupuestación por resultados y evaluación del desempeño; de tal manera que sea posible, estructurar anualmente un Proyecto de Presupuesto de Egresos, que vincule cabalmente las metodologías del PbR-SED, en el que las asignaciones presupuestarias se encuentren sólidamente estructuradas con un enfoque para resultados, de manera que independientemente de los diversos factores políticos, sociales y externos que pudieran influir en la aprobación final del presupuesto por parte del Poder Legislativo, el presupuesto aprobado contenga asignaciones en programas, proyectos, obras y acciones que aseguren valor público, al estar estructuradas en la Gestión para Resultados.

Aunado a lo anterior, la investigación permitió obtener consideraciones respecto a ciertos hallazgos adicionales, presentados en los resultados; por un lado, debe incrementarse el nivel de participación de todas las unidades administrativas de las dependencias y entidades en las actividades de presupuestación, ya que, se observó que la toma de decisiones presupuestarias se encuentran centralizadas en los titulares de los organismos públicos o bien, en los responsables de la administración y las finanzas, principalmente. El involucramiento de todas las áreas, podría tener consecuencias positivas en los resultados finales, no solo en cuanto a la integración final del presupuesto, también en los resultados del cumplimiento de las metas y objetivos y, por supuesto, en la consolidación de la técnica del Presupuesto Basado en Resultados.

Otro punto a considerar es el establecimiento de procesos o mecanismos institucionales, formalmente establecidos para incorporar la información del desempeño en la integración de los anteproyectos de presupuestos de egresos, es decir, en la toma de decisiones presupuestarias, ya que los resultados de la investigación arrojaron que un número limitado de organismos públicos cuentan con dichos instrumentos formalmente constituidos en un instrumento administrativo, por lo tanto, no existe evidencia documental que corrobore la incorporación de los resultados del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias. La existencia de dichos instrumentos, incidiría positivamente en la consolidación de la presupuestación por resultados y la evaluación del desempeño.

Por otro lado, los resultados de la investigación permitieron identificar que no todos los organismos cuentan con una unidad administrativa interna responsable de la actividades de evaluación, dicha situación, poco ayuda a la valoración objetiva de los resultados en el ejercicio de los recursos públicos al interior de las dependencias y entidades, y en consecuencia, a la consolidación de los mecanismos de evaluación y por ende, en la toma de decisiones presupuestarias basadas en el desempeño de los recursos públicos.

La inmersión en el marco teórico, principalmente en la normatividad estatal, permitió observar que no existen lineamientos que promuevan la creación de unidades administrativas internas de evaluación, el establecimiento de procedimientos institucionales para incorporar la información del desempeño en las decisiones presupuestarias, o el involucramiento de todas las unidades administrativas de los organismos públicos en los procesos de presupuestación; por lo tanto, se recomienda que la administración pública estatal, genere las condiciones

necesarias para la expedición de ordenamientos normativos que fomenten la realización de dichas actividades, mismas que, aunadas al fortalecimiento de las herramientas de presupuestación por resultados y los mecanismos de evaluación de desempeño, permitan la consolidación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, y en consecuencia, incidir positivamente en el mejoramiento de las decisiones presupuestarias con base en la información del desempeño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abedrop, E. (2015). *Presupuesto basado en Resultados ¿Por qué en Mexico gastamos sin obtener resultados?* (Segunda ed.). Mexico: IEXE Editorial.
- Abraszewski, A. T., Bouayad-Agha, F., Fox, J. D., & Münch, W. (1999). *Presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas ONU, Dependencia Común de Inspección , Ginebra. Obtenido de https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_1999_3_Spanish.pdf
- Albi, E., González-Páramo, J. M., & Zubiri Oria, I. (s.f.). *Economía Pública I. Fundamentos, presupuestos y gastos*. (Cuarta ed.). España: Ariel Economía.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Administración Pública y Presupuestos por Resultados en America Latina*. Mexico: Centro de Investigación y Docencia Economicas CIDE / Porrúa.
- Arizti, P., Castro, M. F., & Fernandez Ordoñez, X. (2010). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de informacion del desempeño en México* (Primera ed.). Washington D.C.: Banco Mundial / Secretaría de Hacienda y Credito Publico. .
- ASE - CIEP. (Marzo de 2016). *Técnicas Presupuestarias. Serie Apuntes Didacticos*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/9._Tecnicas_Presupuestarias.pdf
- Ayala Espino, J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano* (Primera ed.). Mexico: Esfinge / Facultad de Economía UNAM.
- BID-CLAD. (Octubre de 2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(39), 149-210.
- Burgoa, I. (1984). *Derecho Constitucional Mexicano*. Mexico D.F.: Porrúa.
- Camacho Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública* (Primera ed.). México: Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (22 de Diciembre de 2005). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*. (D. O. Federación, Ed.) Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF_2006_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de Marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Última reforma DOF 06-11-2020)*. (D. O. Federación, Ed.) Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Mexico: Diario Oficial de la Federación.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (28 de Mayo de 2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Campero Cardenas, G. H. (2000). *La Organización de la Administración Pública en México* (Primera ed.). Mexico: INAP/Editorial Limusa.
- Carbonell, M. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México* (Primera ed.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (Septiembre de 2006). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. (C. d. Unión, Ed.) Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*. (C. d. Unión, Ed.) Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0582007.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (Diciembre de 2008). *El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación*. (C. d. Unión, Ed.) Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (Agosto de 2018). *Proceso Presupuestario*. (C. d. Unión, Ed.) Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0132018.pdf>
- CONEVAL. (Julio de 2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. (C. N. Social, Ed.) Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf
- CONEVAL. (2020). *Análisis de los programas prioritarios al primer año de la Administración 2018-2024*. (C. N. Social, Ed.) Obtenido de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Analisis_Programas_Prioritarios.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (8 de Agosto de 2013). *Acuerdo por el que se emite la clasificación programática*. (D. O. Federación, Ed.) Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5309679&fecha=08/08/2013
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Guerrero*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Guerrero_2020.pdf
- De la Mora, L. M. (2013). Retos y oportunidades para la evaluación de la Cooperación Internacional desde y para México. . En C. Maldonado Trujillo, & C. Galindez Hernandez, *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*. (Primera ed.). Mexico: CIDE-Centro CLEAR para America Latina. .

- Dussauge Laguna, M. I. (2016). Introducción a la Gestión para Resultados. En M. I. Dussauge Laguna, *Gestión para Resultados* (págs. 17-63). México: Siglo XXI - Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Espino Miranda, P. (2020). *Presupuesto basado en Resultados. Una guía para la administración pública* (Primera ed.). México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Feinstein, O., & García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García Moreno, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 209-248). Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fernandez Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo* (Primera ed.). Mexico: Secretaría de Gobernación.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe* (Segunda ed.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Moreno, M., & García López, R. (2015). Aspectos conceptuales y metodológicos. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García Moreno, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y restos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 1-24). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Moreno, M., Kaufmann, J., Martínez Guzman, J. P., & Sanginés, M. (2016). *Base de Datos de Indicadores GpRD*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Moreno, M., Kaufmann, J., Varea, M., & García Lopez, R. (2011). *Sistema de Evaluación PRODEV para gobiernos subnacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González Arreola, A. (2013). Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD. En *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (Primera ed., págs. 11-20). México: CIDE - Centro CLEAR para América Latina.
- González, D., & Hernández, E. R. (Enero-Abril de 2010). La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual. (I. N. Pública, Ed.) *Revista de Administración Pública INAP*, XLV(1), 15-36. Obtenido de https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (22 de Julio de 2008). *Ley Número 690 de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-ENTIDADES-PARAESTATALES-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-690-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (5 de Abril de 2016). *Decreto Número 196 por medio del cual la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, aprueba el Plan Estatal de Desarrollo de Guerrero 2016-2021*. Obtenido de <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/PERIODICO-28-ALCANCE-II.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (6 de Mayo de 2016). *Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Esatado de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de

<https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-207-2021-03-10.pdf>

- H. Congreso del Estado de Guerrero. (19 de Julio de 2016). *Ley Número 213 de Entrega Recepción de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-ENTREGA-RECEPCION-DE-LAS-ADMINISTRACIONES-PUBLICAS-DEL-ESTADO-Y-MUNICIPIOS-DE-GUERRERO-213-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (11 de Noviembre de 2016). *Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero*. Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PRESUPUESTO-Y-DISCIPLINA-FISCAL-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-454-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (29 de Noviembre de 2019). *Ley Número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PLANEACION-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-994-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (22 de Noviembre de 2019). *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 129*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/organicas/ARCHI/LEY-ORGANICA-DEL-PODER-JUDICIAL-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-NUMERO-129-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (30 de Junio de 2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <https://congresogro.gob.mx/62/documentos/CONSTITUCION-GUERRERO-29-07-2020.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (25 de Diciembre de 2020). *Decreto número 664 del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2021*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Periodico-101-A-I-25-Diciembre-2020.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (10 de Abril de 2020). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/organicas/ARCHI/LEY-ORGANICA-DEL-PODER-LEGISLATIVO-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-231-2021-03-10.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (28 de Septiembre de 2021). *Decretos 861, 862, 863 y 864*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/?paged=3>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (03 de Septiembre de 2021). *Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-FISCALIZACION-SUPERIOR-Y-RENDICION-DE-CUENTAS-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-468-2021-09-21.pdf>
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (2021 de Mayo de 2021). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero Número 08*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de

<http://congresogro.gob.mx/legislacion/organicas/ARCHI/LEY-ORGANICA-DE-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-08-2021-05-27.pdf>

- Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- INEGI. (2021). *Panorama sociodemográfico de Guerrero. Censo de Población y Vivienda 2020*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197858.pdf
- Makón, M., & Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García Moreno, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 81-118). Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcel, M., Guzman, M., & Sanginés, M. (2013). *Presupuestos para el Desarrollo en America Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcel, M., Sanginés, M., & Martinez, J. P. (2012). *Mejorando el gasto publico a traves del presupuesto basado en desempeño*. Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martinez, J. D., & Olivera, I. N. (Octubre de 2008). El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental en Guerrero. *Presupuesto y Gasto Público*(2), 34-46.
- Mejía Lira, J. (2005). La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Moreno Rodriguez, R. (1980). *La administración pública federal en México* (Primera ed.). Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Organizacion de las Naciones Unidas. (25 de Abril de 2005). *Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://www.uneval.org/document/download/124>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). *Glosario de los principales términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados*. Obtenido de <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago, Chile: CEPAL-ILPES.
- Ospina Bozzi, S. (2001). Evaluacion de la Gestión Publica: Conceptos y aplicaciones en el caso Latinoamericano. *V Congreso del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD)*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1/view>

- Pleno del ITAIGRO. (29 de Junio de 2021). *Acuerdo 26/2021, mediante el cual se aprueba el Catálogo de Sujetos Obligados 2021 del ITAIGRO*. (A. a. Instituto de Transparencia, Ed.) Obtenido de <https://itaigro.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/26-2021-SE-APRUEBA-EL-CATALOGO-DE-SUJETOS-OBLIGADOS-2021.pdf>
- Preschern, P. (2011). *Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público*. (C. Costa, Trad.) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional para América Latina y el Caribe.
- Puron-Cid, G., & Cruz, E. (2019). Performance-Based Budgeting System and Performance Evaluation in Mexico. En A. Tat-Kei Ho, M. De Jong, & Z. Zhao (Edits.), *Performance Budgeting Reform. Theories and International Practices*. New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Robinson, M. (2009). Información sobre el desempeño aplicada al PbR. *Ponencias y presentaciones realizadas en la Conferencia Internacional "Presupuesto por Resultados", Ciudad de Mexico, Junio 9-10 2008*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://www.coplac-prd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf
- Scott, G. (2009). Observaciones acerca de los conceptos y el estado actual del presupuesto para resultados. *Ponencias y presentaciones realizadas en la Conferencia Internacional "Presupuesto por Resultados", Ciudad de Mexico, Junio 9-10 2008*. . Washington D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://www.coplac-prd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf
- Secretaría de Finanzas y Administración. (2020). *Manual de programación y presupuestación para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos*. Obtenido de <http://sefina.guerrero.gob.mx/contabilidad-gubernamental/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (31 de Marzo de 2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño*. (D. O. Federación, Ed.) Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Introducción a la GpR, el PbR y el SED*. Obtenido de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/introduccion_PbR_SED.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (14 de Octubre de 2016). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (4 de Abril de 2019). *Transparencia Presupuestaria*. Obtenido de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Como_entender_el_gasto#Como_entender_el_gasto

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PBR-SED en las entidades federativas*. Obtenido de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPBR-SED>
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. (7 de Mayo de 2021). *Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, del Gobierno del Estado de Guerrero*. (P. O. Guerrero, Ed.) Obtenido de <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2021/05/Periodico-037-07-Mayo-2021.pdf>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (s.f.). *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Recuperado el 2022, de <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>
- Secretary General of the OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Organisation for Economic Co-Operation and Development OECD. USA: OECD Publishing . Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>
- SHCP-SFP-CONEVAL. (30 de Marzo de 2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. (D. O. Federación, Ed.) Obtenido de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- SHCP-UNAM. (2019). *Presupuesto basado en Resultados. Políticas públicas para no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera*. Mexico: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Takahashi-Iturriaga, T. (2013). Avances y retos del Presupuesto basado en Resultados. Evolución normativa de la implementación. En *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (págs. 26-32). México: CIDE - Centro CLEAR para América Latina.
- Zall Kusek, J., & Rist, R. C. (2004). *Diez pasos hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación basada en Resultados*. Washington: Banco Mundial.