

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN
RESULTADOS: EL CASO DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” EN MÉXICO**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

P R E S E N T A

ÓSCAR ARCOS MORENO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. DAVID ARELLANO GAULT

México D.F. Junio 2008

A mis padres, Imelda y Máximo, a quienes les debo todo por haber confiado en mí y por el incommensurable apoyo que me han brindado a lo largo de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

«Aquel que tiene un porqué para vivir se puede enfrentar a todos los ‘cómos’»

Friedrich Nietzsche

« Pour un meilleur futur, je pourrais tout sacrifier »

Tomoyuki Tanaka

AMP

A mi maravillosa familia, porque cuando no sabía a dónde ir pude voltear hacia ellos y ver de dónde venía. A mis padres Imelda y Máximo, mis hermanos Arturo y Fabio, mis abuelos Arturo y Nicolasa, y a mi *madrina* Eneida.

Todo mi agradecimiento a mi asesor y amigo David Arellano por haber dirigido tanto mi tesis como el rumbo de mi maestría. Agradezco la confianza que depositó en mí para trabajar juntos durante estos dos años, así como sus grandes enseñanzas que revivieron viejas inquietudes filosóficas. Sus consejos, apoyo, y ejemplo de vida han sido de gran ayuda a nivel académico, profesional, y sobre todo a nivel personal.

Al Doctor Enrique Cabrero por su incondicional y valioso apoyo a lo largo de la maestría.

A mis profesores durante la maestría, ya que esto no pudo haberse logrado sin ellos: Walter Lepore, Víctor Figueras, Claudia Maldonado y Alejandro Campos. Igualmente a Ernesto Isunza, por su gran apoyo en Sciences-po. Un agradecimiento especial a José Ramón Gil por su invaluable ayuda como segundo lector de este trabajo.

A la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades por las facilidades prestadas para llevar a cabo la Intervención Organizacional que se plasma en este trabajo. En especial a Concha Steta y Citlalli Hernández; y a los colegas Rafael Calderón, Salvador Dueñas, Rogelio Grados y Rey Chávez.

A mis Maestros de la vida por haber creído en mí y por ayudarme a llegar tan alto: Enrique González, Eva Ferruz, Roberto Vélez, Ricardo Torres, Fernando Ramos y Dolores Mendoza. Muy en especial a mi Maestro, Oráculo y Amigo Saúl Dávalos por todos sus consejos, confianza y sabiduría.

A mis grandes amigos Mappaches por haber compartido esta aventura conmigo: Reynaldo Barbarín, Fernando González y Dionisio Zabaleta; su amistad es sin duda el mejor logro de la maestría. A Javier López, Heriberto de la Cruz y Toaki Lozano. En especial a Laura B. Chapa y Ana Lucía Lepure, por haber sido parte fundamental de mi vida en estos dos años.

A mis amigos que siempre han estado a mi lado y que contribuyeron de manera esencial en este logro. En especial a Patricia Hernández por haber soñado esto conmigo durante tanto tiempo y por haberlo vivido juntos; a Pedro González por haber iniciado y concluido juntos este proyecto; y a Leonor Abud por el gran favor de vida que dio inicio a todo esto. De igual forma a Antonio Loría, Martha Tapia, Salvador Muñoz Ledo, Jorge Galindo, Miguel Hurtado, Talía Haro, Raúl González, Erick Villalpando, Alba Devo, David G. Mannix, Aldanely Padrón, Nadia Blanco, Luciana Ballesteros, Irma G., Luis G. Meave y Eduardo Calderón.

A mi cofradía hereje de los Caminantes sin Camino: Dr. Juan Mario Solís, Dr. Alfonso Grageda, Dr. José Ramón Ortiz, Ing. Francisco González; siempre herejes, siempre exitosos, siempre caminantes.

To all my friends who have spent ‘the time of our lives’ in Paris with me: Anne-Sophie de Groër, Veronika W. Losova, Amelia D. Jalland, Gerrit Zach; Sonia Bober, Laura García, Karla Zamudio, Emilie Valentova, Ali Aslan, Sophie Rouaud, Jiaxin Wu and Agustín Galli... Don’t forget we will always have Paris!

Merci à Robert Blanc par son amitié et son aidé incroyable. Aussi à Jean Castañón et à Anne Akyuz par votre remarquable passion à l’enseignement.

¡Gracias por todo y continuemos aplastando a la infame!

ob

Índice

Introducción	5
Capítulo 1 – La Nueva Gerencia Pública	12
1.1 ¿Qué es la Nueva Gerencia Pública?	14
1.2 Orígenes de la Nueva Gerencia Pública y las experiencias en otros países	14
1.3 Vínculo de la Nueva Gerencia Pública con el Presupuesto basado en Resultados	18
Capítulo 2 – El Presupuesto basado en Resultados	21
2.1 ¿En qué consiste el Presupuesto basado en Resultados?	21
2.2 El dilema del Presupuesto basado en Resultados y la Rendición de Cuentas	23
2.3 ¿Cómo evaluar los resultados?	25
2.4 Los ejes problemáticos de la implementación del Presupuesto basado en Resultados	29
2.4.1 Eje Organizacional	30
2.4.2 Eje Político	32
2.4.3 Eje Operativo/Instrumental	35
Capítulo 3 – Metodología del Estudio de Caso	38
Capítulo 4 – Los problemas de Implementación del Presupuesto basado en Resultados en México: el caso del Programa Oportunidades	42
4.1 El avance institucional del Presupuesto basado en Resultados	42
4.2 La implementación del Presupuesto basado en Resultados y la evaluación por resultados del caso del Programa Oportunidades	49
4.2.1 Eje Organizacional	55
4.2.2 Eje Político	57
4.2.3 Eje Operativo/Instrumental	60
4.3 Escenarios futuros del proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados	63
Conclusiones	66
Recomendaciones	69
Bibliografía	71
Anexos	
Matriz de Indicadores del Programa Oportunidades.	77

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos cinco años se ha vivido en México un proceso de modernización administrativa, producto entre otras razones de la búsqueda de eficiencia y efectividad¹, así como de la necesidad de ampliar la calidad de la democracia en las acciones gubernamentales. A partir de iniciativas del gobierno y de influencias externas, se ha intentado reformar al sector público mediante la inclusión de diversas teorías, discursos y herramientas administrativas ligadas a la Nueva Gerencia Pública [NGP] (Arellano *et al.*, 2000).

La NGP es un cúmulo de ideas y propuestas que han sido tomadas de las ciencias económicas y de la teoría de la organización, pero no constituye en sí una ciencia o disciplina (Hood, 1991). La carencia de una fuerte solidez y consolidación teórica no ha sido impedimento para que estas herramientas se hayan implementado o intentado aplicar en la mayoría de los países desarrollados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2007).

En Latinoamérica los gobiernos de países como Chile, Colombia, México y Venezuela han intentado llevar a cabo reformas para poner en marcha procesos y herramientas tales como el Presupuesto basado en Resultados, herramientas gerenciales, *Benchmarking*, *Outsourcing*, Planeación Estratégica, entre otras propuestas de la NGP (Shick, 2002). Sin embargo, la más importante de todas las reformas, dado su capacidad de transformar todos

¹ Eficiencia entendida como la relación entre costo y resultados; y efectividad como la capacidad de cumplir los objetivos planteados (OCDE, 2003).

los aspectos de la relación gubernamental contemporánea es la reforma presupuestaria (Arellano, 2004).

En México durante la década de los noventa se realizó un esfuerzo por modernizar la administración pública mediante el diseño de la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación por Desempeño. Ahora bien, no fue sino hasta el 2007 cuando se dio el primer gran paso formal para llegar hacia el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), con la publicación de los Lineamientos Generales de Evaluación de Programas Federales de la Administración Federal, lo cual constituyó un paso importante al proceso de implementación del PbR en los programas con Reglas de Operación². Entendido el PbR en su acepción más simple como una forma de presupuestar fondos destinados hacia resultados y objetivos cuantificables (OCDE, 2005).

Antes de que en México fuera implementado el PbR ya mucho se había escrito sobre los beneficios de dicha herramienta de la NGP y especialmente sobre las restricciones y problemas que habrían de enfrentarse. Autores como Barzelay (1992), Pollit (1993), y Hood (1991) señalan que el énfasis en los procesos de resultados traerían automáticamente mayor eficiencia y efectividad en los programas, al dotar de libertad a los agentes para innovar y tomar decisiones, incentivados únicamente para lograr las metas y resultados propuestos. Además, Behn (2001) ha señalado que el PbR constituye una herramienta de rendición de cuentas que fortalece la democracia al mostrar al ciudadano la forma en que el funcionario utiliza el dinero público y si logra los resultados esperados o no.

² Esto se refiere a los 124 Programas Federales que cuentan con reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y que constituyen cerca del 26% del gasto programable.

Sin embargo, autores como Arellano *et al.* (2003) y Schick (2002) fueron más escépticos al señalar que el contexto Latinoamericano era muy distinto al de los países desarrollados en los que la NGP ha tenido relativo éxito. El diseño institucional (es decir las leyes que rigen la administración pública), el entramado organizacional (entendida como las lógicas y rutinas burocráticas) y el sistema político son elementos que condicionan el éxito de la implementación de esta política. Arellano (2004) incluso va más allá al poner a discusión la eficacia del PbR en dos aspectos: el hecho de que el presupuesto es y será un elemento meramente político; y que la rendición de cuentas va en línea contraria de lo que buscaría la evaluación por resultados.

Arellano (2003) profundiza en este tema al señalar que uno de los principales problemas que se encontrarán en la implementación del PbR son los aspectos políticos y técnicos, debido a que las formas de medir el desempeño de los programas y de los funcionarios resultan más difusas y de mayor complejidad de lo que la NGP previene. Behn (2003) por su parte coincide en la dificultad de encontrar indicadores perfectos que puedan ligar las actividades gubernamentales con los resultados de sus acciones.

Ante este panorama el problema que se plantea es que la implementación del PbR en México podría estar limitada y tener restricciones que impidan su correcto funcionamiento, y por ende el cumplimiento de sus objetivos tales como la eficiencia y la efectividad de la gestión pública. La pregunta que habrá de guiar la presente investigación es: ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la implementación del PbR en la Administración Pública Federal?

La hipótesis que busca responder esta cuestión es que hay dos ejes problemáticos organizacionales y políticos que pueden afectar la implementación del PbR. Además, éstos se vuelven críticos al relacionarse con aspectos operativos/ instrumentales de la medición de los resultados. Esto último, dada su enorme complejidad técnica, en lugar de reducir la incertidumbre técnica constituye a la vez otro eje problemático que mantiene las lógicas y dinámicas que son dañinas para la implementación del PbR . Todo se puede explicar a la luz del inadecuado e incompleto diseño institucional que regula el proceso.

Para comprobar lo anterior, la metodología del estudio consiste en revisión documental sobre lo que se ha escrito acerca de la NGP y su implementación como marco contextual y conceptual del PbR. Se analizarán los problemas que, con base en la teoría y la experiencia empírica en otros países, podrían estar ocurriendo en el proceso de implementación del PbR en la Administración Pública Federal. De esta parte se obtendrán los ejes problemáticos que habrán de servir para estudiar el caso mexicano. Esto último se llevará a cabo por medio del análisis de un estudio de caso: el Programa Oportunidades, que servirá para describir y explicar los problemas que se encontraron en la primera fase de implementación del PbR en México. De esta forma podrán emitirse recomendaciones acerca el proceso del PbR y sobre lo que podría ocurrir en el corto y mediano plazo.

La relevancia de esta investigación radica en que hasta el momento no se había profundizado en el tema de la medición de los resultados como problema de implementación del PbR en México, y se habían señalado únicamente los problemas organizacionales y políticos. Además el tema general adquiere importancia coyuntural ya que desde la Presidencia de la República se le ha dado preponderancia, al incluir la

implementación del PbR como estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, con el objetivo de aumentar la eficiencia y la eficacia gubernamental. Así mismo, como ya se ha mencionado, los organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han recomendado con ahínco la implantación del PbR para modernizar al sector público. Si bien teóricamente ya se ha abordado el tema, al ser todavía un proceso incipiente apenas surgen lecciones que pueden ser tomadas para fortalecer las teorías o bien contrastarlas con lo que realmente sucede en la realidad a partir de información empírica.

El alcance del presente estudio está limitado a proponer los ejes problemáticos como elementos que se pueden encontrar en el caso Mexicano. No es un estudio comparativo que busque detallar la totalidad de los problemas de todos los programas. Con el estudio de caso único del Programa Oportunidades, se pretende obtener conclusiones que puedan ser tomadas para otros programas y al proceso mismo, ya que el proceso del PbR aplica en general de manera idéntica para todos los programas. Ahora bien, Oportunidades es el programa más grande y desarrollado de los que han sido incluidos en la primera etapa, por lo que podría ser una referencia o *benchmark* para los otros programas³. En cuanto al alcance teórico, si bien podrían surgir generalizaciones empíricas, no es éste el fin primordial del estudio.

El objetivo principal de la presente investigación es el de analizar los problemas que enfrenta la implementación del PbR y llegar hasta su etapa actual que es la evaluación de los resultados. Para lograrlo, se plantean los siguientes objetivos secundarios:

³ En el capítulo tres se profundiza en la justificación del estudio de caso único del Programa Oportunidades.

- Ofrecer un panorama sobre la implementación de la NGP como marco del PbR en otros países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.
- Profundizar en las variables que se consideran ejes problemáticos de implementación del PbR, desde las perspectivas teórica y práctica.
- Explicar el proceso de implementación del PbR a nivel general en México y analizar el caso de la construcción de indicadores para la evaluación de resultados del Programa Oportunidades.
- Explicar los resultados a la luz de las teorías que señalan las limitaciones de la NGP y en específico del PbR.
- Ofrecer explicaciones alternativas y recomendaciones que puedan servir para la siguiente parte del proceso y a otros Programas.

El documento se ha dividido de la siguiente manera. En el primer capítulo se expondrán las principales visiones y perspectivas de la NGP para establecer el marco teórico general de la investigación, la forma en que se ha implementado en la mayoría de los países desarrollados y por qué es tan atractiva su implantación en los países en vías de desarrollo. Lo anterior con el objetivo de establecer la relación entre la NGP y el PbR. En el segundo capítulo se explicará qué es el PbR, sus orígenes, y los dilemas y ejes problemáticos que plantea su implementación. Posteriormente en el tercer capítulo se hará una breve reseña metodológica sobre el estudio de caso, sus ventajas, limitaciones y la forma en que se obtuvo la información.

En el cuarto capítulo se analizará el proceso de implementación del PbR en México para saber en qué parte se encuentra y las fallas institucionales que se pueden detectar.

Finalmente se expondrán las recomendaciones que podrían ser útiles para lo que resta del proceso de implementación, con base en lo visto en el caso de Oportunidades. El caso puede resultar útil como *benchmark* debido a que existen otros programas que por su corta vida aún no cuentan con instrumentos de evaluación muy desarrollados. Estas recomendaciones podrían darles luz sobre cómo superar esas restricciones.

Por último, se espera que de la presente investigación surjan impresiones más claras sobre lo que ha ocurrido en el proceso de implementación del PbR, dado que ya se cuenta con información sobre el mismo. Si bien el proceso es incipiente y la información es limitada, este trabajo servirá para dar retroalimentación teórica y práctica sobre los problemas que se enfrentan.

Capítulo 1 - La Nueva Gerencia Pública

En el presente capítulo se hará un repaso conceptual de la NGP ya que es el cuadro en el que se enmarca el Presupuesto basado en Resultados. Se explicará en qué consiste, cómo se origina, y el contexto en el que ha sido aplicado en distintos países. Al final se expondrá la forma directa en que se vincula con el PbR.

1.1 ¿Qué es la Nueva Gerencia Pública?

La NGP ha sido definida de muchas maneras, algunos autores la perciben como una moda administrativa que aglutina diversas ideas y propuestas tomadas de la economía y la gestión (Hood, 1991), otros como Barzelay (1992) la ven como una evolución del modelo burocrático weberiano, como un punto al que invariablemente se debería llegar ya que es la mejor forma en que un Gobierno puede cumplir con las responsabilidades que los ciudadanos han fincado en él. Autores como Arellano (2004) destacan que en realidad la novedad no radica en el concepto por sí mismo sino en el contexto de la administración pública, el cual es muy diferente al de hace treinta años.

Dado que el objetivo del presente trabajo no es la discusión teórica sobre la NGP, se tomará la definición que apunta Hood (1991), ya que efectivamente contiene ideas no del todo nuevas pero aplicadas en un nuevo contexto. Un nuevo entorno caracterizado por la

demanda ciudadana de un gobierno de calidad, eficiente y que sea capaz no sólo de lograr las metas que se le piden, sino además de informar sobre la forma en que actúa⁴.

La NGP se caracteriza por aspectos como profesionalización de la administración, evaluación del desempeño, control por resultados, desagregación de agencias públicas, competencia de mercado, técnicas de gestión privadas, disciplina en el uso de los recursos públicos, *out-sourcing*, e-gobierno, entre otros elementos. Un resumen conceptual de estos elementos lo ofrece Hood (1991) al destacar cuatro tendencias en la NGP:

- a) Reducir el tamaño del gobierno
- b) La privatización de empresas y servicios públicos
- c) Mejor manejo de la información
- d) La creación de agendas integrales de gobierno

Así mismo, Hood agrupa en siete doctrinas las recomendaciones de la NGP:

- 1) Profesionalización de la administración
- 2) Evaluación del desempeño
- 3) Control de resultados
- 4) Desagregación de unidades en la administración pública
- 5) Orientación hacia la competencia
- 6) Uso de técnicas de la gestión privada
- 7) Disciplina en el uso de los recursos públicos

⁴ Para una discusión profunda sobre el tema se recomienda el artículo de Ramírez y Ramírez (2004).

Al haber señalado lo anterior, sirve contrastarlo con el paradigma que se considera antecesor de la NGP. De acuerdo con Barzelay (1992) el paradigma burocrático se caracteriza por ser rígidamente vertical, apegado a las reglas, aplicación de la autoridad de manera uniforme por parte de los oficiales, una división clara de funciones entre técnicos y administrativos, preocupación por el tema de los recursos y el gasto del dinero tal como se planea en las oficinas centrales. Igualmente, se cree en el valor de la honestidad y en la racionalidad de los funcionarios en el aspecto medios-fines.

Como se puede apreciar, el factor clave de la NGP es la orientación hacia la eficiencia y la calidad, al dar mayor flexibilidad a los funcionarios y orientar su trabajo hacia los resultados. Esto supera o al menos omite como prioritarios los elementos del paradigma burocrático, a cambio de la libertad para lograr eficiencia y efectividad.

1.2 Orígenes de la Nueva Gerencia Pública y experiencias en otros países

Se pueden observar diversos orígenes paralelos de la Nueva Gerencia Pública, que dependen de la clasificación que hagan los autores. Tres serían las más importantes:

- a) la que surge de la Reforma del Estado de la ola modernizadora a nivel internacional y de adelgazamiento del sector público
- b) la surgida de las corrientes gerencialistas que buscaban una administración pública más efectiva
- c) el origen meramente económico en búsqueda de la eficiencia (entre otras, de la teoría neoinstitucionalista).

La primera clasificación tiene sus orígenes en las reformas que fueron realizadas en países de la *commonwealth* como Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, y las que la OCDE dio seguimiento en la década de los ochenta (Arellano, 2004). Este tipo de reformas orientaban al sector público hacia la calidad de los servicios, ideas más del tipo empresariales. Al paso de los años se implementaron en Estados Unidos y más que discurso técnico se convirtió en político, ya que iba de la mano de la ola “adelgazadora” del Estado (*down-sizing*), que proponían los organismos internacionales en algunos países (OCDE, 2003). Fue de la manera descrita cómo llegó a México y a países de Latinoamérica al principio de los noventa.

Por su parte, la visión gerencialista surge de la sociología y de la teoría de las organizaciones, mientras que la otra surge directamente de la teoría económica (De Haro *et al*, 2004). En ambos casos los autores mencionan que un elemento teórico fundamental es el cambio en la percepción que la organización debe tener sobre el burócrata. Lejos queda la imagen de funcionario weberiano (alguien que ante todo se rige por las reglas), y por el contrario se adquiere la idea de que el burócrata tratará de buscar su propio beneficio y por lo tanto, es responsabilidad de la organización el alinear los objetivos de ambos a través de incentivos positivos (salario por objetivos) o negativos (castigos).

En el aspecto económico, fue de gran trascendencia incluir las fallas del gobierno como complemento a las fallas del mercado (Weimer y Vining, 1992). Se trata no sólo de intervenir en los aspectos de regulación de monopolios naturales, bienes públicos, información asimétrica y en las lógicas de la acción colectiva, sino también de tener

cuidado de no caer en sobre-regulaciones, corrupción, ineficiencia del gasto, o en otros problemas que puede generar una administración pública ineficaz.

Las experiencias internacionales de la NGP han sido diversas con resultados igualmente disímiles. A nivel general la OCDE (Ramírez y Ramírez, 2004:104) ha hecho un recuento sobre los elementos de la NGP que se recomiendan a partir de las experiencias positivas. A continuación se enlistan.

- Mejora económica y administrativa
- Búsqueda de efectividad en programas y orientación hacia los resultados
- Delegación de responsabilidades
- Orientación costo-beneficio de programas y políticas públicas
- Rendición de cuentas
- Sistemas de incentivos y sanciones
- Mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos
- Autonomía de gestión de los líderes
- Medición y evaluación del desempeño
- Calidad en los servicios públicos
- Orientación al cliente
- Presupuestos por resultados

No obstante, el proceso de adaptación de las nuevas tendencias gerenciales y económicas en las organizaciones públicas ha dado paso a lo que Mènard (2000) llama organizaciones híbridas, es decir, lugares en los que las innovaciones se quedan aisladas en las áreas donde se pudieron implementar pero rodeadas de las viejas instituciones y tradiciones que

preexistían en el contexto interno. Esto se puede ver como una crítica a la NGP ya que al no ser un paradigma completo, quedan muchos espacios vacíos que permiten la supervivencia del modelo burocrático.

Para distinguir las diferencias entre las experiencias internacionales se puede tomar el enfoque de Christensen y Lægreid (2001) que plantean tres dimensiones de análisis: las tradiciones, normas y valores que caracterizan al sistema político-administrativo de los países, las condiciones político-instrumentales, así como la gobernanza política y la autonomía administrativa. Estas dimensiones sirven para entender que no es sencillo aplicar las recetas de la NGP en contextos distintos o poco aptos para hacerlo. Los países como Noruega, Australia o Nueva Zelanda, han tenido éxito por las condiciones preexistentes de profesionalización de la burocracia o interés por parte de todos los actores de mejorar el desempeño del gobierno. Esta visión se puede complementar al señalar que elementos como el régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen, y las relaciones entre sus partes son factores esenciales para entender la decisión de política que lleva a un gobierno a implementar reformas estilo de la NGP (Arellano, 2004).

Ahora bien, independientemente de la forma en que se ha originado la orientación hacia la NGP en México, lo cierto es que es un proceso que ya está en marcha. Esto se puede ver ya que a lo largo de los últimos diez años se ha implementado en varios municipios y que a nivel federal se ha expresado en la orientación hacia el PbR, la evaluación del desempeño, la implementación de la calidad total con la certificación ISO, cartas ciudadanas, entre otros elementos (Cabrero, 1999). Este mismo autor ha compilado una serie de casos en los que se

pueden ver elementos de la NGP a nivel local. Se encuentran elementos como privatización de los servicios públicos, flexibilidad en los funcionarios, evaluación por resultados, entre otros.

De cualquier forma, a pesar de que la NGP cuenta con elementos nuevos, no hay que perder de vista que es una corriente más, con ventajas y desventajas. En realidad, aunque se le llama Nueva, los problemas que enfrenta son los mismos que enfrentaba la Administración Pública tradicional: control efectivo de la burocracia y la incapacidad de aislar de influencia políticas el accionar gubernamental (Arellano, 2004). Esto nos ayudará a entender mejor los problemas organizacionales y políticos que enfrenta la implementación del PbR y que se discutirá en el siguiente capítulo.

1.3 Vínculo de la NGP con el Presupuesto basado en Resultados

De todos los elementos de la NGP que han sido implantados en México y en varios países el que más importancia tiene es el PbR ya que se considera un elemento indispensable en las reformas administrativas cuando se quiere orientar al gobierno a actuar por resultados y no solamente a ejercer el gasto (Arellano *et al.*, 2004). El PbR se considera el elemento más inclusivo de reformas del tipo de NGP ya que:

Implica el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la relación gubernamental contemporánea, desde la relación con el Congreso o el parlamento hasta la reforma a los sistemas de servicio civil, pasando por la implementación de sistemas de calidad, transparencia de información, planeación

estratégica y todos los demás instrumentos de reforma administrativa. (Arellano, 2004: 6).

Otro argumento recae en la importancia del presupuesto dentro del gobierno. Si se considera que para que el gobierno lleve a cabo las actividades que está ordenado a hacer por la ciudadanía éste necesita asignar recursos, planear su ejecución y revisar el gasto; se tiene que no sólo es una parte importante técnicamente, sino que constituye a la vez una herramienta política de control ,tal y como argumentan algunos autores. A lo anterior, Arellano (2004) añade que: a) el presupuesto es el ordenamiento legal que rige y limita las actividades que tiene el gobierno para con los ciudadanos; b) aunque es un instrumento, cuenta con elementos intrínsecos que afectan el comportamiento de los agentes gubernamentales y políticos; c) es un instrumento fundamental para el balance político ya que suele ser resultado de juegos y negociaciones políticas por parte de todas las fuerzas que integran una legislación.

Analíticamente el PbR y la NGP se relacionan por los amplios márgenes de discrecionalidad que le permite al funcionario actuar por resultados. Al evaluársele por lo que produce y no por lo que hace o cómo lo hace, éste adquiere la libertad y flexibilidad que la NGP recomienda. Así mismo, los liderazgos juegan un papel clave en la consecución de los objetivos, es decir, los funcionarios se vuelven gerentes capaces de encausar las actividades hacia un solo fin.

Otro argumento que plantean Arellano *et al.* (2004) es la visión neoinstitucionalista de los incentivos como generadores de comportamientos. Tal y como mencionan los autores, es

en la dinámica de construcción del presupuesto en que se definen las reglas mínimas de desempeño y de control de los agentes burocráticos. A esto se añade el argumento de la innovación, ya que al ser libres tendrán que ingeniar maneras de satisfacer las demandas ciudadanas. El factor de la competencia entre agencias, de acuerdo a la teoría económica, habría de fomentar igualmente la mejor tecnológica con el fin último de la eficiencia.

En suma, en este capítulo se ha hecho explícito el marco teórico general de la investigación. Al situar al PbR como una parte importante de las reformas propuestas por la NGP, se entiende el contexto en el cual es implementado y los valores fundamentales que persiguen los gobiernos que las utilizan. En el siguiente capítulo se abordará de manera directa el tema del PbR para conocer su base conceptual, herramental y el estado que guarda dentro de las reformas administrativas. Lo anterior como un paso para llegar a los problemas que puede representar su implementación, los cuales serán discutidos al final del capítulo.

Capítulo 2 - El Presupuesto basado en Resultados

En este capítulo se abordará el PbR y las limitaciones que se han encontrado al ser implementado en otros países. Se espera definir conceptualmente el término para poder conocer lo que se espera de él como instrumento de gestión gubernamental. Así mismo se expondrán los dilemas e implicaciones que supone su ejecución, tanto de responsabilidad (vista como rendición de cuentas) como de evaluación de los resultados. Al final se analizarán los problemas de implementación surgidos de la teoría y que se han constatado empíricamente en otros países, de modo que se puedan generar los ejes temáticos que guiarán el análisis de la experiencia mexicana y del caso que se analizará.

2.1 ¿Qué es el Presupuesto basado en Resultados?

Como ya se señaló en el capítulo anterior, el PbR está considerado como una herramienta gerencial que ha sido utilizada por gobiernos de diversos países para promover la eficiencia y la efectividad en la actividad gubernamental (Hood, 1991). El uso de la misma se ha justificado ya que teóricamente ofrece flexibilidad a los actores de entidades gubernamentales en su acción cotidiana. De acuerdo con la teoría gerencialista, la discrecionalidad que genera la orientación a los resultados permite libertad e innovación en las actividades de los burócratas.

Existen diversas definiciones del PbR, pero cabe recordar que la NGP no se caracteriza por ofrecer conceptos teóricos rígidos, sino aproximaciones herramientas u operativas. La presupuestación en general es la actividad en la que el Estado asigna o distribuye recursos

para las actividades que han sido acordadas. El PbR puede ser entendido como el asignar recursos públicos con base en los resultados obtenidos o bien dirigido a lograr resultados específicos (Shick, 2002).

Shick (2002) explica igualmente que hay diversos criterios para presupuestar, generalmente la orientación ha estado en los insumos, es decir el gobierno se enfoca en lo que se compra o consume y se complementa con la vigilancia en que los recursos sean utilizados en lo que se planeó. Esta concepción ha sido dominante en México (Arellano, 2004) y se han dejado de lado los resultados o lo que deberían ofrecer los recursos utilizados. En México incluso se denomina criterio histórico o inercial a este tipo de asignación y sigue siendo el más practicado, ya que para distribuir el presupuesto entre los programas existentes solamente se voltea a ver lo que se le otorgó el año pasado, y se toma ese como monto mínimo a autorizar para el siguiente ejercicio. El aumento o decremento depende exclusivamente de la negociación política en la Cámara de Diputados (órgano final de presupuestación en México).

Dado lo anteriormente expuesto, no resulta muy difícil diferenciar el enfoque tradicional con el orientado a resultados. Shick (2002) señala que mientras el tradicional se basa en el consumo, el PbR se dirige a las funciones del Estado para satisfacer la demanda de los ciudadanos y deja un poco de lado la vigilancia en las actividades de los funcionarios a cambio de escrutar si lo que ha producido es lo que se había acordado. Ante esto el incremento de los recursos en el programa supone un incremento en el desempeño y en el cumplimiento de los objetivos del programa.

En síntesis el PbR es una herramienta gerencialista ya que brinda la libertad necesaria al funcionario para utilizar los recursos humanos, materiales y financieros, de los que por ley dispone para lograr los objetivos estratégicos, ya sean del programa que controla o de las actividades que lleva a cabo. Ante esto el funcionario no sólo es responsable por el uso de los recursos utilizados sino además por los resultados obtenidos. El PbR plantea la introducción de incentivos positivos como el asignar mayores recursos o salarios orientados a objetivos, y negativos como la disminución de salario o la remoción del cargo por incumplir con los resultados.

A partir de lo anterior surgen dos cuestiones que serán tratadas a continuación, una sobre rendición de cuentas y otra sobre la evaluación de los resultados. La primera es que en un marco de gestión gubernamental democrático, la ciudadanía debería tener acceso a poder conocer lo que se hace con sus recursos, y la segunda es la de cómo evaluar el cumplimiento de los resultados.

2.2 El dilema del Presupuesto basado en Resultados y la Rendición de Cuentas

El PbR, al ser una herramienta gerencial que postula el incremento de la libertad y la flexibilidad como maneras de fomentar la innovación y la eficiencia, genera un dilema en cuanto a la responsabilidad del gobierno en el uso de los recursos. Arellano (2004) es muy claro al señalar que de evaluar a las agencias gubernamentales únicamente por los resultados de sus actividades se estaría dejando de lado el principio de la transparencia. Al estar inmersos en el contexto de la gobernanza (OCDE, 2004) la transparencia se vuelve un

elemento clave para la calidad democrática por lo que de existir un dilema que atente contra ella debería ser resuelto.

El dilema surge ya que al evaluar a los funcionarios públicos únicamente por los resultados de sus actividades se deja un amplio margen de libertad en sus actividades, esto lleva a actos discrecionales que la ciudadanía no podría observar y por lo tanto podrían surgir actividades como licitaciones en contubernio, corrupción o simple gasto irresponsable de los recursos. La solución al problema sería continuar monitoreando la operación del presupuesto, pero eso traería de nuevo el dilema de la vigilancia como obstructor de la innovación y generadora de rigidez organizacional (Arellano, 2004).

Ante este problema deberían plantearse nuevos esquemas de rendición de cuentas distintos a los verticales y horizontales, y explorar las ventajas de los modelos de transversales (Isunza y Hevia, 2006), por citar un ejemplo. Es decir involucrar a los actores en otras dinámicas de rendición de cuentas donde haya más actores involucrados como la sociedad civil por medio de agencias no gubernamentales, y en las que el funcionario rinde cuentas a la ciudadanía por medio del ejercicio mismo de sus funciones. Sin embargo esto aún no resolvería el problema de limitar la innovación.

Arellano (2003) recurre a la clasificación de rendición de cuentas hecha por Behn en la que advierte tres tipos de ésta: financiera, de equidad y de resultados. Las primeras dos son en las que se vigila y cuida cada actividad de los funcionarios, con una orientación hacia los insumos. Este tipo de rendición de cuentas impide la innovación por parte de los agentes y los limita a cumplir con los que señalan las reglas. La tercera clasificación es la orientada

hacia los resultados. Ésta es la que podría estar mejor orientada hacia el PbR ya que evalúa el desempeño de los funcionarios de acuerdo a los resultados que generan; y aunque no resuelve del todo el problema de evaluar el resto de sus actividades, podría añadirse a los primeros esquemas brindándosele mayor peso al de resultados.

Lo importante que se rescata de esta exposición de ideas es que el hecho de modificar la forma en que se presupuesta genera cambios en la acción de los agentes gubernamentales. Si por el PbR se les van a exigir resultados y se les pretende responsabilizar por los mismos, es imperativo que su esquema de rendición de cuentas cambie o se incluya un criterio orientado a los resultados. Es por tanto que este elemento debería estar presente en la implementación del PbR.

El otro punto expuesto al final de la sección anterior sobre la manera en que habrían de evaluarse los resultados se abordará a continuación.

2.3 ¿Cómo evaluar los resultados?

Cada herramienta gerencial suelen ir acompañada de un conjunto de herramientas paralelas o cambios organizacionales que garantizan el funcionamiento mínimo de la principal (Cabrero, 1999). Ya se mencionó que el PbR trae por sí mismo un aumento en la libertad de los funcionarios que podría definirse como tendencia hacia el gerencialismo. En la sección anterior se expuso que esto debería conllevar un cambio en los esquemas de Rendición de Cuentas. Además es necesario (y ésta podría ser la herramienta más importante que acompaña al PbR) un cambio en los sistemas de evaluación del desempeño ya que la

tendencia es hacia la auditoría tradicional, es decir se evalúa si se siguieron las reglas que debería obedecer el funcionario.

La OCDE (2005) señala que el PbR, al relacionar la asignación de recursos con resultados, debería adoptar un esquema eficiente de medición tanto del desempeño de los funcionarios como de los resultados. Éste podría considerarse un paso posterior a la implantación del PbR, sin embargo, de no existir un esquema con instrumentos técnicos que permitan cuantificar resultados, reglas claras sobre la medición de los mismos, e indicadores que generen información relevante para la evaluación, sería imposible echar a andar el PbR (Arellano, 2004).

La primer pregunta que habría de resolverse es ¿qué se mide? Bonnefoy (2003) señala que los resultados pueden verse como el logro de los objetivos finales o intermedios. Éstos pueden ser: aumentar el bienestar social, proveer ciertos productos o servicios, o cuestiones de mayor complejidad como promover un valor o un cambio cultural. Todo se logra a través de indicadores que servirán para observar el desempeño final de los funcionarios.

Los indicadores pueden ser de:

- a) economía: cuando se concentran en costos e insumos
- b) eficiencia: cuando analizan el proceso por el cual los insumos se vuelven productos
- c) efectividad: cuando miden productos y resultados
- d) calidad: cuando se mide la percepción que tiene el ciudadano/cliente sobre los productos y servicios.

El siguiente paso es responder el cómo medir. Se necesitan instrumentos técnicos y confiables que permitan observar lo anterior. Además hay procesos previos de recolección de información que habrá de ser interpretada por los tomadores de decisiones para definir la asignación presupuestal.

De acuerdo a la CEPAL (2004) la matriz de marco lógico (también matriz de indicadores) destaca como instrumento ya que compila la información de las actividades del gobierno, sus productos, propósitos y fines (ligado a la planeación estratégica). Además de que permite analizar los indicadores que se fabrican, es capaz de señalar las direcciones y vínculos que tiene cada elemento de la matriz. Es decir, la construcción de la matriz permite definir el rumbo de cada actividad, cuál es el fin de ese medio y permite evaluar cada fin.

Bonnefoy (2003) señala que algunas herramientas auxiliares a la matriz pueden ser los árboles: de efectos, causas, problema, objetivos y acciones. Éstos sirven para definir el rumbo de causalidad (medios-fines) de cada actividad dentro de la matriz, de modo que puedan identificarse con mayor claridad las causas de un problema y su ruta de mejora.

En cuanto a la información, Shick (2002) señala que la evaluación por resultados exige datos confiables de todo tipo. Desde precios y costos de insumos, hasta la forma en que se decidieron los fines últimos de cada programa. Sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con ese tipo de información por lo que tendría que ser creada por medio de evaluaciones de diseño, de operación, encuestas de calidad, evaluaciones de impacto, entre

otras. De acuerdo con Pollit (2006) los indicadores generan información que si bien es la misma, puede tener distintos lectores: para la ciudadanía y la rendición de cuentas, para los funcionarios (poder mejorar su desempeño), y para los legisladores que son quienes finalmente deciden el rubro del gasto.

Finalmente queda por contestar ¿Qué hacer con la información? Ya se ha explicado que el principal objetivo de la evaluación de resultados es ligarla de forma directa al PbR, para de esta forma asignar los recursos a los programas gubernamentales. Sin embargo, lo que señala Pollit (2006), con respecto a los *lectores* de la información surgida, es que el PbR tiene más usos como es el mejorar la gestión del gobierno. Es cierto que para que algo pueda ser mejorable debe ser mensurable por lo que el PbR constituye a final de cuentas una herramienta idónea para la mejora de la gestión.

A partir de lo señalado en esta sección ya se pueden dilucidar los elementos que debería incluir una implementación ideal del PbR:

- a) Rendición de cuentas orientada (también y con mayor ponderación) a los resultados
- b) Evaluación del desempeño
- c) Inclusión de herramientas técnicas que además de generar indicadores puedan indicar la lógica del programa
- d) Fuentes de información confiables y variadas
- e) Uso del PbR como criterio para la mejora de la gestión

Ahora bien, lo anterior es sólo la propuesta teórica que propone la NGP. A partir de la siguiente sección se habrá de explorar la factibilidad de que esto ocurra. Se incluirán de manera muy breve algunas lecciones de otros países y se trazarán los ejes problemáticos que se analizarán del caso mexicano en el siguiente capítulo.

2.4 Los ejes problemáticos de la implementación del PbR

Hasta este punto se ha expuesto la definición conceptual del PbR, sus implicaciones, y anteriormente ya se había ofrecido la referencia contextual de NGP en la que se desarrolla. Al contar con esos elementos se procederá a explicar los problemas que se pueden enfrentar en su implementación, dadas sus limitaciones inherentes y con base también en lo observado en la experiencia. Para llevar esto a cabo se tomará como referencia el trabajo de Arellano (2004) en el que sugiere dos líneas importantes: la organizacional y la política. Es complicado encontrar una línea causal debido a que hay divergencias teóricas al respecto. La OCDE (2005) por un lado señala que los principales problemas del PbR surgen por la información, Arellano por otro lado plantea al diseño institucional (legal) como la base de los problemas de implementación del PbR. Aquí se analizará un elemento más que en el análisis del caso mexicano ha sido poco abordado ya que los trabajos previos no se habían enriquecido de la experiencia de implementación en México. Este punto es el que se genera por la capacidad operativa de los instrumentos para evaluar los resultados, que posteriormente se ligan al PbR. Estos tres ejes temáticos serán la base analítica del caso del Programa Oportunidades que se analizará en el siguiente capítulo.

2.4.1 Eje Organizacional

Los cambios en la estructura organizacional siempre generan resistencias y reacciones negativas por parte de los burócratas (Brunsson y Olsen, 1997). Bajo esta premisa sería un error dejar de analizar los cambios que implica o debería implicar el PbR. Rose (2003) por ejemplo, señala que mientras más maduros estén los sistemas organizacionales más resistencia generarán a las reformas gerencialistas. Así mismo, las que estén en proceso de desarrollo tenderán a la ilegalidad y a la corrupción. Si bien el segundo punto suena más a una acusación lo cierto es que la incertidumbre que surge por el cambio de reglas puede generar nuevos acomodamientos en cuanto a las zonas de poder y las estrategias de los actores para aprovechar esa incertidumbre (Crozier y Friedberg, 1977).

Otro problema que señala Rose (2003) es la falta de recursos humanos eficientes y capacitados que puedan llevar a cabo la ejecución del PbR y de los sistemas de evaluación del desempeño. Al respecto Christensen y Lægreid (2001) señalan que una de las bases de la Nueva Gerencia Pública es el contar con burocracia profesional que permita la administración de personas con mayor liderazgo, discrecionalidad y altos niveles de flexibilidad en cuanto a transferencia de autoridad, mayor competencia y alto rendimiento. No obstante, tal y como mencionan Arellano y Cabrero (2000), los reformadores esperan que los administradores públicos entiendan y cumplan con los objetivos que se plantean para modificar la estructura del Estado. Esto generalmente ocasiona que exista un gran margen entre lo que se desea y lo que se puede lograr dadas las complejidades organizacionales.

Para entender las restricciones organizacionales es preciso entender que los burócratas son agentes racionalmente limitados (Simon, 1947), es decir que optarán por interpretar las reglas o en todo caso las órdenes de la manera que les resulte más óptima, sin poder tener acceso al todo en conjunto sino solamente lo que su visión y racionalidad les permite observar. Incluso tenderán a aprovecharse del espacio de incertidumbre surgido de la incapacidad de la regla de ser totalmente clara, para poner en marcha sus estrategias y llevar a cabo sus objetivos personales con el fin de conseguir poder dentro de la organización (Friedberg, 1993). Estas estrategias pueden ser activas al promover el uso de indicadores del desempeño que se adecuen a lo que ellos realmente desean, o bien simplemente al controlar el origen de la información para adaptarla a lo que los indicadores pidan.

Ante este panorama no es fácil el camino que emprenden las reformas administrativas, independientemente del diseño institucional y político en el que se lleven a cabo. Lo que podría ocurrir sería el de una reforma formal, pero que en realidad se adapta a las lógicas burocráticas informales (Brunsson y Olsen, 1997).

Lo antes descrito es en realidad una de las restricciones fundamentales del Presupuesto basado en Resultados. A partir del análisis realizado por Arellano *et al.* (2004) [1] se puede observar que el aspecto organizacional fue un factor clave en países como Nueva Zelanda, Inglaterra y Australia, a pesar de contar con burocracias en su mayoría profesionales. En México es de esperarse que se replique la situación al carecer de Servicio Civil de Carrera en todo el sistema, y la baja calidad formativa de la mayoría de los funcionarios.

La ausencia del servicio civil afecta de igual manera a la inclusión de otra herramienta de la NGP como es el imponer sistemas de incentivos y sanciones en los salarios (Hood, 1991). El hecho de no contar con plazas que, aunque son contratos permanentes, fueran sometidos a evaluación periódica y sistemática y trabajan por incentivos positivos como es el ascenso de nivel, o negativos que puede ser la remoción de su puesto puede dificultar la implementación del PbR. Incluso si se tomara la herramienta tal como se utiliza en la iniciativa privada, es decir, que los incentivos se reflejen en los salarios (por medio de contratos flexibles y sin salario fijo) es probable que el funcionario se sintiera más comprometido por lograr los resultados.

Finalmente, Arellano *et al* (2000) plantean que otro problema es la dualidad organizacional ya que las dinámicas organizacionales varían mucho del ámbito interno al externo. Este se puede entender como la creación de varios tipos de indicadores: los oficiales para la agencia reguladora, informales para la evaluación interna, y algún otro dependiendo de quien pregunte por ellos.

En suma, lo expuesto en esta sección es un listado de los problemas organizacionales que puede enfrentar la implantación del PbR y de un sistema de evaluación por resultados. A continuación se abordará el eje político.

2.4.2 Eje Político

La variable política es algo que sin duda está presente en cualquier nivel del gobierno. Arellano (2004) precisa que la presupuestación es uno de los elementos con mayor

injerencia política dentro del proceso de decisión pública. Esto es debido a la gran fuerza y poder que tiene quien controla el dinero, y si el proceso sigue siendo la discusión y la negociación entonces en poco se modificaría la estructura anterior. La inexistencia de un instrumento suficientemente técnico y objetivo para medir y asignar recursos por medio de él, genera que cualquier instrumento deja espacio a la incertidumbre y por lo tanto a la negociación.

Si analizamos los actores que deberían estar presentes dentro de la negociación destacan las agencias reguladoras o controladoras, pues son quienes definen las bases con las que se va a llevar a cabo la ejecución del PbR y quienes van a fungir como evaluador final del desempeño de las agencias gubernamentales. Esta facultad, aunada a la incapacidad de los instrumentos técnicos de generar certidumbre, llenan de poder a las agencias reguladoras y las ponen en un papel privilegiado para negociar (Arellano, 2004).

El argumento de la NGP para reducir la variable política de la designación presupuestal es que con un sistema de evaluación del desempeño se pueden generar vínculos estrechos entre las diversas fases de una política o programa y por lo tanto la discusión sería más coordinada e integral, y sobre todo con mayor certeza técnica (Pollit, 1993). Sin embargo esto no funciona si no se define legalmente con claridad el papel de cada actor. Además generalmente la agencia controladora es la que fija las reglas del proceso de PbR, de la evaluación del desempeño y es quien toma las decisiones sobre la asignación presupuesta.

Ante este problema lo que se le pide a la agencia reguladora es presencia en la construcción de los indicadores de desempeño y al momento de revisar los resultados ser capaz de

orientar a las agencias gubernamentales para mejorar su capacidad administrativa. Igualmente se espera que otorguen flexibilidad a las agencias gubernamentales ya que no hay quien conozca el funcionamiento interno de los programas mejor que ellas mismas.

Ahora bien, la experiencia en Australia, Inglaterra y Nueva Zelanda muestra que no hay por qué cuestionar la negociación de indicadores siempre y cuando ésta sea transparente y en un marco de legalidad democrática, y con el fin de mejorar la gestión y el desempeño de las agencias gubernamentales (Arellano *et al.* 2004). El gerente podría incluso fijar sus propias metas y la agencia reguladora otorgarle flexibilidad para hacerlo. Esto deviene un problema cuando se tiene un pasado como el mexicano en el que el *path dependence* indicaría que hay una tendencia hacia las prácticas ilegales.

En otros países el proceso de reforma ha sido de forma gradual. Tal y como se verá en el siguiente capítulo en México el proceso es tan apurado que por lograrlo podrían saltarse las etapas importantes de aprendizaje, de prueba y error; y esto pondría en entredicho el éxito de la reforma. Además Rose (2003) señala que el PbR requiere como factor de éxito el apoyo político y la visión de largo plazo de modo que no haya mucha presión durante el proceso de aprendizaje. Habría que analizar si el conocimiento del PbR supera al discurso político gerencialista en los países en donde intenta implementarse.

Finalmente, podría decirse que la negociación política no siempre es algo negativo. En realidad es natural que esto ocurra siempre y cuando sea en un marco de legalidad, de certidumbre, de transparencia y principalmente que se tenga en mente que éste es un proceso largo del que se habrá de aprender en la marcha ya que no hay recetas mágicas que

puedan funcionar en cualquier contexto. Como ya se mencionó la certidumbre podría venir del lado operativo/técnico, sin embargo no es tan sencillo encontrar un instrumento capaz de eliminar la incerteza como se explicará a continuación.

2.4.3 Eje operativo/instrumental

A la luz de lo expuesto en los ejes anteriores, se ha podido ver que la incertidumbre surge no sólo de un diseño institucional poco claro que permite juegos estratégicos y la negociación política, sino que además la inexistencia del instrumento técnico perfecto permite el juego y la negociación. Pues bien, se tiene que dar como hecho que no existe un instrumento de tales características pero lo que sí se puede hacer es pensar en la bondad del instrumento más utilizado para evaluar el desempeño y los resultados.

La matriz de marco lógico ha sido propuesta por la OCDE, Banco Mundial y la CEPAL debido a que siempre ha sido una herramienta relativamente eficiente para el diseño y evaluación de cualquier tipo de políticas (CEPAL, 2004). Una de sus mayores ventajas es que permite observar la relación existente entre actividades-productos-propósito y fin, lo cual genera una idea global sobre el éxito o posibilidad de mejorar el programa, y permite ver en qué punto se debe trabajar más para corregirlo.

No obstante, uno de los problemas que se pueden encontrar es que esta lógica no existe de forma natural en las burocracias, ni siquiera en las más avanzadas (Arellano, 2004). Esto es debido a que veces las actividades obedecen a otras razones del tipo político o en algún momento tenían un fin que se diluyó al haberse vuelto rutina. Rose (2003) subraya la

complejidad que existe para hacer coincidir al verdadero fin de los programas con la lógica que tendrían las actividades que se realizan, esto en parte por los intereses de los actores que podrían generar conflictos.

La falta de lógica en los programas se enmarca en el problema que se abordará en el siguiente capítulo. Éste es la imposibilidad de los indicadores de brindar resultados detallados sobre el uso de todos los recursos invertidos en el programa, al igual que de la función de las actividades del mismo. Una posición radical sugeriría que aquellas acciones que no tienen un fin claro deberían ser eliminadas, pero tal vez sí lo tienen sin embargo no es sencillo observarlo. El problema en realidad es que ante la imposibilidad de ligar una actividad con un recurso con un resultado, se le deja mucho peso a la misión final que se mide a través de la evaluación de impacto.

De acuerdo al Banco Mundial, la evaluación de impacto es una herramienta econométrica que se utiliza para medir el cambio que genera una política o programa en especial sobre la población beneficiada. Para lograrlo se aíslan las variables que pueden afectar el bienestar para medir exclusivamente el impacto que tiene la política mencionada. Si bien es útil en casos donde se pueden aislar lo más posible las variables exógenas, lo cierto es que en la ciencia social esto es prácticamente imposible.

La matriz de marco lógico le brinda tal importancia a la evaluación de impacto que la convierte en la principal forma de medir los resultados del programa. Evidentemente genera un conflicto si las variables exógenas son más importantes que el programa sobre la población beneficiada, y en un esquema de PbR demasiado rígido podría confundir los

resultados y ocasionar la desaparición de programas buenos, y la permanencia de otros no tanto.

El caso de Australia es ejemplar ya que como señalan Arellano *et al* (2004), en ese país la evaluación se vuelve importante cuando hay las condiciones propicias para la misma. No se ha establecido como una rutina debido al peligro antes mencionado. En este caso hay programas que pueden evaluarse periódicamente como la provisión de servicios, pero otros que se evalúan en periodos de cinco años como la política educativa que tiende a rendir frutos por generaciones.

Por último, este apartado cierra con lo referente a la calidad de la información. Rose (2004) señala que de acuerdo lo ocurrido en diversos países de la OCDE, la mala calidad en los datos, es decir la poca utilidad de los mismo, afecta seriamente la implementación del PbR. No obstante, este punto es complicado de prever ya que en los casos latinoamericanos no existen sistemas que generen información relevante para medir resultados (Schick, 2004), por lo que la mayoría habrán de crearse y su evaluación sería *a posteriori*.

A manera de resumen, en este capítulo se abordó la definición conceptual de PbR que ya había sido puesta en el contexto de la NGP en el capítulo anterior. Así mismo, se plantearon los dilemas de rendición de cuentas y evaluación de resultados y los problemas organizacionales, políticos y operativos, que podría enfrentar su implementación con el objetivo de llevar este esquema al análisis de México que habrá de realizarse en el estudio de caso. A continuación se hará una reseña metodológica sobre el mismo.

Capítulo 3 - Metodología del Estudio de Caso

A lo largo del documento se ha intentado ir de lo general en cuanto al marco teórico y conceptual de la NGP y del PbR, hacia lo específico que es su implementación. En el capítulo anterior se trazó la línea analítica para conocer los problemas que pueden existir al implantar esta herramienta gerencial de presupuestación. A partir de ello en el siguiente capítulo se habría de analizar el caso mexicano.

Es preciso recordar que el fin de este trabajo no es el de comprobar y reforzar la teoría que se ha expuesto en las secciones anteriores, ya que si bien podría ocurrir, esto no es una exigencia. En realidad lo que se busca con el estudio de caso es observar los problemas que se han enfrentado ahí y que podrían estar ocurriendo en todo el proceso de implementación.

El estudio de caso es el del Programa Oportunidades. Éste es el programa social de combate a la pobreza que más personas atiende (aproximadamente cuenta con un padrón de 25 millones de beneficiarios) y al que más recursos se le destinan (alrededor 30 mil millones de pesos al ejercicio del año 2007). Está considerado como uno de los programas sociales más modernos del mundo (Banco Mundial, 2006) y de los más evaluados (Ornelas *et al.*, 2006) ya que por regla cuenta con evaluaciones de gestión, de resultados y de impacto. Además de que fue uno de los primeros programas en poner en marcha la construcción de la matriz de indicadores, Oportunidades es el más grande de los programas que se incluyeron en la etapa actual del PbR (que fueron los programas que ofrecen subsidios a la población y que cuentan con reglas de operación).

La información que habrá de ser utilizada para el estudio de caso proviene de diversas fuentes. La principal es primaria y surge de la intervención organizacional que realizó el autor de este trabajo, con el objetivo de colaborar en la gestión y el diseño de la Matriz de Indicadores del programa, durante los meses de junio, julio y agosto del año 2007. Dicha información surgió de observación no participante durante la participación activa en el proceso de construcción de la matriz. La intervención se realizó en la Coordinación Nacional del Programa, en la Dirección General de Evaluación y específicamente en el Área de Evaluación Externa, que fue la encargada institucional de llevar a cabo el diseño. A partir de ello surgieron datos tanto de la observación directa como de conversaciones informales con los actores a cargo del diseño de la Matriz, la cual quedó lista en el 2008 y se anexa al final del documento. La observación fue complementada con entrevistas no estructuradas realizadas a funcionarios de la dirección, y pláticas con consultores, funcionarios tanto de la agencia gubernamental como de la agencia reguladora, conferencias donde convergieron los involucrados del programa que habrían de dar su opinión en cuanto a la Matriz, y capacitadores externos provenientes de la CEPAL. En dichas actividades intervinieron las agencias reguladoras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de Programas Sociales (CONEVAL). Además de representantes de los sectores Salud, Educación y Desarrollo Social que están relacionados formalmente con el Programa.

Se contó también con fuentes secundarias, principalmente los estatutos legales en que se fundamenta el fundamento del Programa, como son las Reglas de Operación (2007) y los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas. Si bien la validez y legitimidad

de la información podría estar limitada, ésta ha sido avalada de manera institucional por medio de la acreditación de la intervención y la confirmación de las actividades realizadas.

Metodológicamente, tal y como señala Lijphart (1971) una ventaja del presente estudio de caso es que será exhaustivamente examinado para detectar la mayor parte de los problemas. Lo cual no podría ser posible si se tomaran todos los programas y se analizaran sólo algunas partes. Wolfensohn (1998) también explica que el Banco Mundial recomienda el uso de estudios de caso únicos para indagar con mayor amplitud sobre los matices de un problema, además de que es algo útil para optimizar los recursos durante una investigación.

Barzelay (1993) apoya los estudios de caso únicos como un método valioso cuando lo que se analizan son los problemas que enfrentan los actores y las maneras en que intentan resolverlos en situaciones diversas, que es precisamente el objetivo del caso que se analizará en el siguiente capítulo. El mismo autor señala que las conclusiones obtenidas del caso pueden comprobar y sustentar generalizaciones empíricas que podrían pasar de ser recomendaciones prácticas a conceptos teóricos. Nuevamente hay que aclarar que no es el objetivo de este estudio, y para que lo anterior ocurriera habría que aumentar el alcance metodológico incluyendo más casos, lo cual podría realizarse en trabajos posteriores.

Las principales limitaciones son que de los 124 programas en los que se comenzó con la primera fase del PbR, Oportunidades es de los pocos o el único que contaba con reglas específicas *ex ante* sobre algunos elementos que incluía el proceso, lo cual facilitó de cierto modo el diseño de la Matriz. Esto por ejemplo sería un problema esencial en otros

programas, y que entorpecería el diseño de sus respectivas matrices, al grado de que tal vez no se llegaría a los problemas que sí se enfrentaron en Oportunidades.

El alcance de las recomendaciones surgidas de este caso se limitarán al mismo programa, y si existiera interés de tomarlos como lecciones para otro programa resulta imperativo el contextualizar los otros casos y entender las diferencias entre un programa y otro. Ahora bien, esto no es una limitante para observar los problemas generales del PbR en México ya que finalmente las reglas son las mismas para todos, y el proceso es muy similar.

En suma, lo que se ha expuesto aquí es la metodología que se siguió para el estudio de caso que habrá de ser analizado en el siguiente capítulo. De forma específica la forma en que se recavó información, las fuentes, y se buscó puntualizar en las limitaciones, ventajas y desventajas de utilizar un solo caso de estudio. La utilidad y legitimidad, si bien están justificada por algunos autores, recaerán principalmente en los resultados y recomendaciones que se extraigan del análisis de caso.

Capítulo 4 – Los problemas de Implementación del Presupuesto basado en Resultados en México: el caso del Programa Oportunidades

En este capítulo se analizará el proceso que ha seguido el PbR en México durante los últimos años. Con base en los ejes problemáticos expuestos en el segundo capítulo, se estudiará aquí el diseño institucional y el desarrollo que ha tenido el PbR. De igual forma, se tomará el caso de la construcción de indicadores del Programa Oportunidades y se analizará la experiencia para ver dónde están las áreas de oportunidad de mejora. Finalmente se expondrán de manera breve los pasos que seguirá el PbR y los escenarios que podrían ocurrir para brindar recomendaciones a la luz de los tratado a lo largo del documento.

4.1 El avance institucional del Presupuesto basado en Resultados hasta el 2008

A continuación se hará una reseña sobre el desarrollo del PbR con base en los ordenamientos legales que el gobierno ha emitido y que las entidades gubernamentales (hasta el momento sólo 124 programas con reglas de operación) y las agencias reguladoras (Secretaría de Hacienda y Crédito al Público [SHCP], Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] y la Secretaría de la Función Pública [SFP]) han llevado a cabo.

Desde hace poco más de una década, el Gobierno Federal inició la llamada reforma presupuestaria por medio del Programa de modernización de la Administración Pública y posteriormente al programa de Nueva Estructura Programática (NEP) que pretendía lograr

una vinculación de los programas federales hacia resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con el mismo fin pero enfocado en el desempeño del gobierno⁵. Sin embargo, fue hasta hace un año en que el gobierno retomó el proceso y decidió orientarse de manera formal hacia los resultados por medio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 2006 que conservó un elemento fundamental del NEP y fue la alineación de los objetivos de los programas a los del gobierno federal.

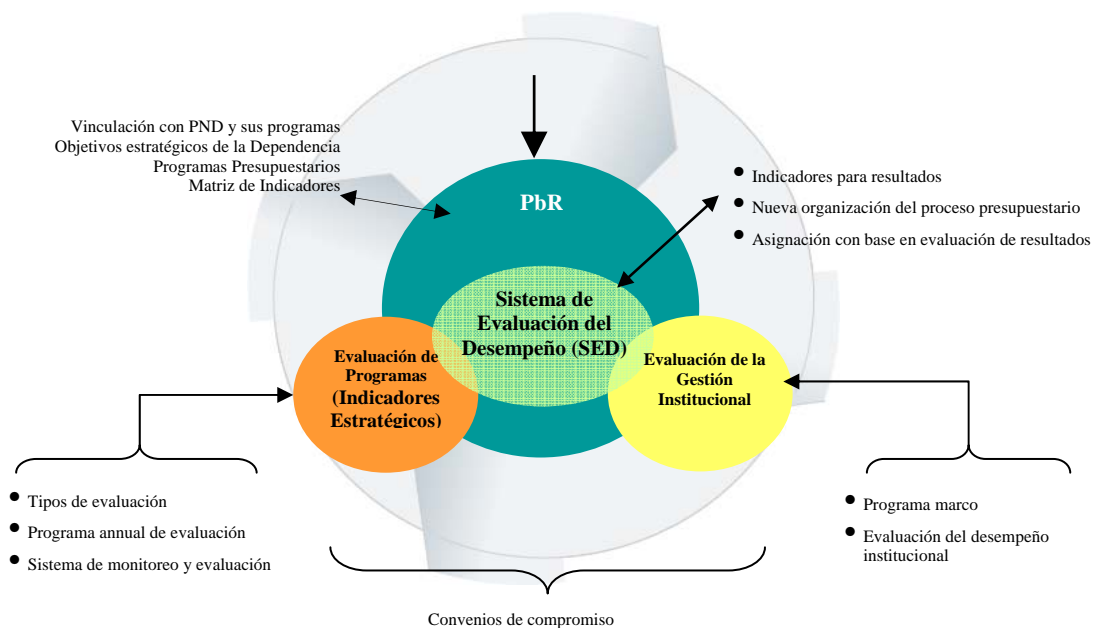
La alineación de los objetivos estratégicos, misión y visión de cada programa constituyen el primer elemento del proceso de evaluación por resultados. En la alineación al Plan Nacional de Desarrollo lo que se busca es que haya coherencia entre los fines que tiene cada programa de la administración pública federal con las metas presidenciales que habrán de regir la política del ejecutivo durante todo el sexenio. Esto puede entenderse (aunque de manera indirecta) como someter al Presidente y a su gabinete a la evaluación por resultados. Posteriormente a este paso y con base en los objetivos alineados se procederá a definir metas, objetivos y sus indicadores de modo que sean evaluables anualmente. A partir de los resultados que cada programa presente se llevaría a cabo la asignación presupuestal, de modo que sería de acuerdo a su relevancia y a su desempeño.

El instrumento del gobierno federal para lograr lo anterior es el SED. Éste sirve para acumular la información por medio de herramientas técnicas como la matriz de marco lógico que permiten evaluar los indicadores de cada programa. El SED a su vez tiene dos

⁵ Es importante señalar que la descripción hecha en esta sección se enfoca en lo ocurrido a partir del 2006. Un recorrido histórico más a fondo sobre la reforma presupuestaria en México se puede encontrar en Arellano y Purón (2004).

vertientes una de evaluación de programas y otra del desempeño institucional que se pueden observar mejor en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Los componentes del PbR en México



Fuente: SHCP, julio 2007

La primera vertiente de evaluación de programas constituye el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados de los Programas Federales y está a cargo de SHCP. La otra vertiente es el Programa de Mejora de Gestión a cargo de SFP.

Con base en los Lineamientos para la Evaluación (2008), dentro de las atribuciones de ambas agencias está el evaluar la alineación de objetivos estratégicos de cada programa con el PND; así como emitir recomendaciones que habrán de ser atendidas sin embargo no se

precisa la forma en que habrían de evaluar por lo que ya se puede apreciar un vacío en el diseño que puede generar incertidumbre.

La siguiente parte del proceso es la creación de la matriz de indicadores por parte de cada programa. Ésta debe llevarse a cabo por los actores relevantes en cuanto al manejo de indicadores e información de los programas, así como por los funcionarios de nivel superior y que formen parte de los organismos involucrados de manera directa o indirecta en el programa.

Con base los Lineamientos en la matriz se debe incluir forzosamente lo siguiente:

- Reconocimiento del propósito y del fin de cada programa así como la vinculación que tiene con determinado objetivo estratégico de la dependencia.
- Desglose de los productos (bienes y/o servicios) entregados por el programa a los beneficiarios.
- Identificación de los recursos que se aplicarán en cada uno de los programas.
- Listado de los indicadores utilizados para medir el desempeño de un determinado programa.
- Desglose de las fuentes de información que serán utilizadas para obtener los datos necesarios para elaborar los indicadores de desempeño.
- Identificación de los factores exógenos a los programas que podrían incidir en el cumplimiento de los objetivos.

A partir de lo anterior se puede ver que no hay preocupación por incluir la línea lógica que es sin duda parte fundamental de la matriz de marco lógico. Incluso el nombre de matriz de

marco lógico fue cambiado a matriz de indicadores, y con esto perdió gran parte de su riqueza técnica y metodológica.

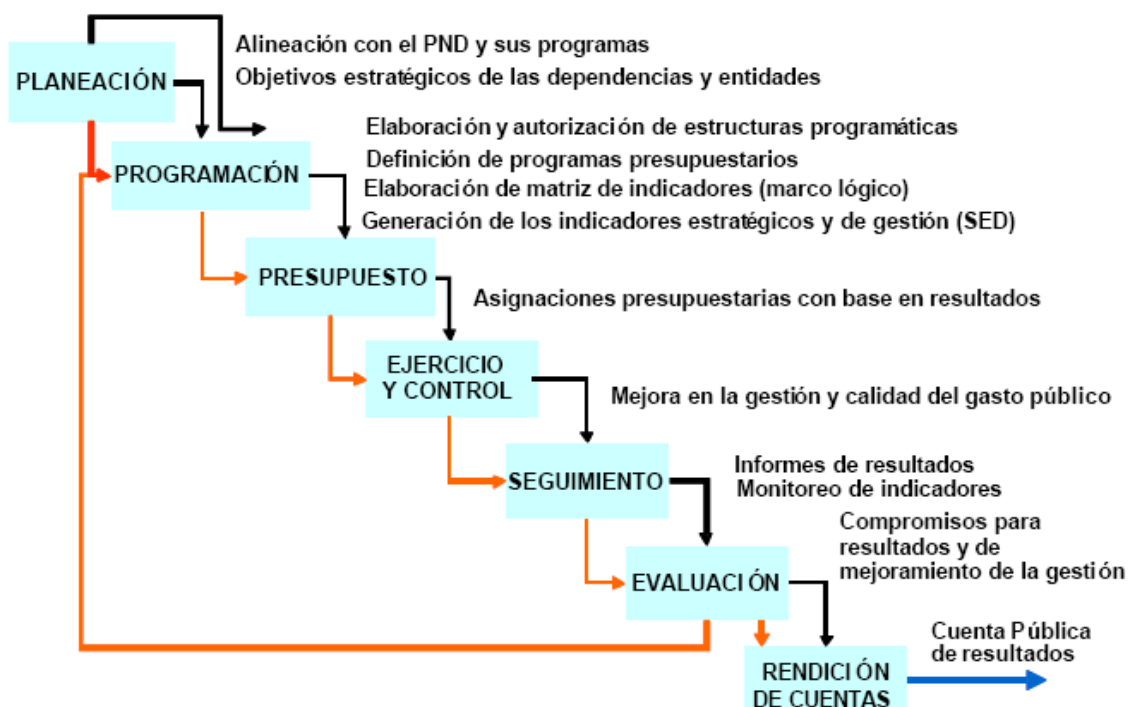
De igual manera las propias agencias reguladoras mantienen atribuciones para realizar los cambios que ellas crean pertinentes sobre las matrices de los programas, y al igual que en la alineación, no se precisa en los Lineamientos qué reglas debería seguir este proceso. Nuevamente esta incertidumbre legal podría significar un campo de negociación y estrategia por parte de las agencias reguladoras. En este punto cabe señalar que CONEVAL se encarga de los programas sociales y por lo tanto esto es relevante para el caso que se abordará en la siguiente sección.

Al tener finalizada la Matriz (que se estimó para los meses de septiembre-octubre) se procede a la evaluación por parte de las agencias reguladoras de los programas con base en la matriz. Aunque nuevamente no se explica el cómo habrá de llevarse a cabo por lo que abre el paso a que pudiera darse algún tipo de negociación política.

El siguiente paso es la evaluación de consistencia y resultados que debe ser hecha forzosamente por un evaluador externo. Esta evaluación consiste en un análisis sistemático del diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. Así mismo se da la evaluación de indicadores, de proceso, de impacto y otras evaluaciones complementarias.

Finalizado este proceso se pondría en marcha la evaluación de programas y el de gestión, y de esta forma se vincularía con el PbR. A continuación se presenta el gráfico 2, con el que SHCP pretende explicarlo.

Gráfico 2. Vinculación del SED con el PbR.



Fuente, SHCP, 2007

A lo anterior se señala que:

- La vinculación de los objetivos estratégicos y la elaboración de la matriz de indicadores se realizará durante las etapas de programación y presupuestación del año fiscal.
- La matriz de indicadores de desempeño, aprobada por la SHCP, la SFP y por el CONEVAL, serán la base de funcionamiento del SED.

- La SHCP emitirá los criterios para garantizar la vinculación de los indicadores de los objetivos estratégicos con el proceso presupuestario.
- La SHCP, la SFP y el CONEVAL evaluarán la congruencia entre los objetivos estratégicos y los fines de los programas, es decir la alineación. Las dependencias y entidades deberán considerar los resultados de dicha evaluación y atender a las recomendaciones y medidas derivadas de la misma.
- Las dependencias y entidades revisarán anualmente la matriz de indicadores de sus programas, tomando en cuenta la información sobre su operación y gestión, así como los resultados de las evaluaciones. La SHCP, la SFP y el CONEVAL revisarán la matriz de indicadores y sus modificaciones.
- Las dependencias y entidades reportarán el avance y resultado de los indicadores de la matriz.
- Las dependencias y entidades harán las modificaciones pertinentes en el diseño y operación de sus programas.

Si bien lo anterior se pueden leer como la forma en que se vinculará directamente al PbR con el SED, lo cierto es que aún hay mucho por hacer ya que no hay reglas vigentes al respecto. Esto no sería problema si hubiera un plan gradual en el que se especificaran las etapas que se habrán de cumplir cada año así como los reglamentos que serán publicados, pero no existe tal cosa. Si bien se precisa que la vinculación podría llegar a darse hasta el 2012, las intenciones que se publicaron en el 2007 en los Lineamientos sugerían que para el 2009 entraría en marcha el PbR. Otro punto es que en el gráfico se plantea como vínculo final la rendición de cuentas y no existe de momento ninguna propuesta para modificar los esquemas. Finalmente no se menciona el papel del congreso ya que independientemente de

lo que decidan las agencias controladoras, es y seguirá siendo el Congreso (legalmente) quien tome la decisión final sobre la asignación presupuestal.

A manera de conclusión de este apartado, se puede ver que el gobierno federal ha dado grandes pasos hacia la implementación del PbR. Sin embargo, quizás esos pasos debieran ser más pequeños y menos veloces (pero igualmente firme) pues la experiencia ha mostrado que éste debe ser un proceso gradual, de aprendizaje y donde se aten los cabos sueltos al momento de surgir. Esta estrategia por el contrario favorece a la incertidumbre entre los agentes ya que deja muchos espacios vacíos en la regulación del proceso. Las conclusiones obtenidas en esta sección serán útiles para explicar cómo los problemas encontrados en el caso de análisis surgen en su mayoría por el incompleto diseño institucional y por la omisión de elementos que de acuerdo a la NGP deben ser clave en la implementación del PbR.

4.2 La implementación del Presupuesto basado en Resultados y la evaluación por resultados del caso del Programa Oportunidades

En el año 2007 el gobierno federal por medio de la Secretaría de Hacienda, a través de los Lineamientos Generales de Evaluación y la Ley del Presupuesto y el Programa Anual de Evaluación ya mencionados en la sección anterior, dio paso a la implementación del PbR en su primera etapa. Esta etapa consistió en tres fases:

- a) Definición de los objetivos estratégicos, indicadores y metas específicos para cada programa (Definición de los objetivos programáticos específicos a evaluar).

- b) Seguimiento constante al ejercicio de los recursos, enfocado en los resultados. (Etapa de evaluación y de generación de sistemas de información).
- c) Asignación de recursos en función de su relevancia estratégica y la relevancia de sus resultados. (Racionalidad en la asignación del gasto presupuestal).

La SHCP delegó en CONEVAL (que forma parte de la SEDESOL) la responsabilidad de regular y revisar las actividades anteriores para los programas sociales, y ordenó a las agencias gubernamentales la construcción de sus propios indicadores, con la condición de auxiliarse de consultores externos para hacerlo. De esta forma la matriz debería ser incluida en las reglas de operación para el año siguiente.

Es importante señalar que para el ejercicio fiscal del año 2007 solamente se incluyeron 124 programas federales sujetos a reglas de operación. La característica de los mismos es que son aquellos que otorgan subsidios directos, y representan aproximadamente el 27% del gasto federal; y que tienen reglas de operación. De éstos sin duda el más importante en cuanto al monto de recursos con los que cuenta anualmente es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de aquí en adelante Oportunidades) y es en el que se concentrará el análisis.

Progresá (el nombre original de Oportunidades) fue creado en el periodo de Ernesto Zedillo como política para combatir la extrema pobreza rural. Sus características principales e innovadoras en esos tiempos eran: la focalización de los beneficiarios (a través de estudios previos para saber si eran realmente población potencial a ser apoyada); la

corresponsabilidad (que en pocas palabras consiste en el otorgar apoyo a cambio de una actividad por parte del beneficiario) y el otorgar apoyos en efectivo.

El apoyo ha consistido en una suma monetaria entregada a las madres de familia para ser gastado de la forma que se crea conveniente. Así mismo se han diversificado los apoyos en becas escolares a los menores de edad, pensiones mensuales a los adultos mayores y ayuda nutricional a los integrantes de la familia. A cambio del apoyo se les exige a las familias el mantener a los hijos en la escuela hasta el nivel de preparatoria y asistir periódicamente a consultas médicas y charlas de medicina preventiva, donde además se les orienta en diversos temas.

A la fecha el monto destinado a Oportunidades, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación es de alrededor de poco más de 30 mil millones de pesos⁶ y ha ido creciendo en los últimos años dado que su padrón de beneficiarios ha aumentado de la misma forma (especialmente al haber sido ampliado a las zonas urbanas) para llegar a la actual cifra aproximada de 5 millones de familias (entre 20 y 25 millones de beneficiarios). El tamaño ha hecho que a pesar de ser un programa que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social, éste sea manejado por un órgano desconcentrado que es la Coordinación Nacional de Oportunidades (CNO). Esta agencia central se encarga del seguimiento, evaluación y ejecución del programa por medio de 31 delegaciones estatales en el país y el Distrito Federal.

⁶ 38 mil 72 millones de pesos en el 2008

Cabe señalar que Oportunidades está estrechamente ligado a las Secretarías de Salud y Educación, y algunas agencias relacionadas como el Instituto Nacional de Salud, y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Esto debido a las acciones que realiza para mejorar la calidad de vida integral de los beneficiarios. Así mismo, rinde cuentas a la antes mencionada SEDESOL, a Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública por medio de los Órganos Internos de Control.

Se deben destacar dos elementos que vuelven atractivo el caso de Oportunidades. Por un lado está el hecho de ser el que mayor presupuesto maneja, y que por su trayectoria exitosa ha sido utilizado por los diferentes gobiernos como forma de vanagloria y se le han introducido al programa otros elementos distintos a su objetivo original⁷. Por la misma razón también está expuesto políticamente a una mayor vigilancia de su cumplimiento de objetivos y al control de su gasto. Otro punto interesante es que Oportunidades fue un Programa concebido a partir de la evaluación constante, sistemática y sobre todo relevante para el rediseño del programa y la corrección de errores. Distinto a otros programas sociales, Oportunidades ya ha desarrollado por sí mismo indicadores internos de impacto que le permiten conocer la forma en que afectan a sus beneficiarios. De modo que, como se mencionó al inicio de esta investigación, lo que ocurre en Oportunidades puede ser un techo sobre lo que podría ocurrir en otros programas.

El proceso dio comienzo con la asignación de una consultoría privada que habría de validar la alineación de los objetivos estratégicos del programa con el Plan Nacional de Desarrollo,

⁷ Por mandato presidencial se le introdujo en este periodo el elemento energético, que consiste en una suma monetaria destinada al apoyo a las familias para su gasto en energéticos.

a pesar de que el plan definitivo saldría al término del mes de julio. Así como ésta ocurrieron diversas postergaciones de fechas en cuanto a la publicación de ordenamientos legales como los formatos oficiales de la Matriz y de las fichas técnicas de los indicadores. No obstante, lo anterior no fue un impedimento para llevar a cabo las reuniones con las entidades involucradas en Oportunidades para construir la Matriz de Indicadores en la que el papel de los consultores externos se redujo considerablemente al grado de no poder diseñar la matriz y servir más bien de facilitadores en las reuniones.

Se efectuaron alrededor de diez juntas con el personal interno de la CNO, generalmente personas vinculadas a las áreas de evaluación, información, encuestas y manejo de indicadores⁸. Se llevaron a cabo cinco juntas con personal de otras agencias vinculadas a Oportunidades, así como con evaluadores externos que anterior o actualmente trabajaban con la CNO. Durante las juntas se discutía el esquema original de indicadores que llegó a contar hasta con ciento treinta. Una de las principales inquietudes durante estas juntas era la ausencia de la agencia controladora ya que había incertidumbre en cuanto al tipo de indicadores que se debían generar.

A mediados del mes de julio CONEVAL publicó la reglamentación para la matriz por lo que se procedió al llenado de fichas técnicas que eran donde se incluía una breve explicación de cada indicador, los supuestos, las fórmulas y la fuente de obtención de los datos. Esta labor fue realizada por cada área involucrada en la actividad del indicador.

⁸ Cabe señalar que la gestión institucional estuvo a cargo de la Dirección General de Evaluación.

Finalmente en el mes de agosto se realizó una reunión final con SEDESOL, SHCP y CONEVAL donde se redujo drásticamente la matriz a treinta indicadores ya que se consideraba suficiente para evaluar el programa. Al analizar el proceso con base en los ejes problemáticos se encuentran los siguientes en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen sobre los problemas presentados hasta lo que va de la Implementación del PbR en México, caso de Oportunidades.

Eje Organizacional	Eje Político	Eje Operativo
<i>Rutinización del cambio ante la desinformación</i>	Las agencias reguladoras realizaron el diseño institucional del proceso	No aplicación de herramienta lógica en la matriz
PbR no internalizado por los funcionarios	Congreso no involucrado a pesar de ser el decisor final en términos de presupuesto	Incertidumbre técnica
Creación de indicadores a modo	Las agencias reguladoras no asesoraron a las agencias gubernamentales en el proceso de construcción de indicadores	Indefinición de las relaciones causales medios-fines
Ausencia de Servicio Civil de Carrera significativo	No hay gradualidad en el proceso en general	Las agencias gubernamentales no cuentan con atribuciones para eliminar actividades
Ausencia de contratos por incentivos	No hubo transparencia en la negociación de indicadores	Los indicadores no son de varios tipos y sólo están orientados a economía de insumos
Sistemas de Indicadores duales	No hubo modificación al esquema de rendición de cuentas	La evaluación de impacto no es capaz de medir el fin del programa
Reglas poco claras en cuanto a la mejora del desempeño		
No hay cambio en cuanto a gestión orientada a resultados		
<i>Eje Causal</i>	<i>Inadecuado diseño institucional, vacíos en los reglamentos</i>	<i>No inclusión de otras herramientas gerenciales</i>

Fuente: Datos propios a partir de intervención organizacional en la CNO de Oportunidades, 2007

4.2.1 Eje Organizacional.

-La resistencia burocrática no se hizo evidente ya que en ningún momento se consideró un gran cambio. Efectivamente SHCP se encargó de capacitar a todo tipo de funcionarios por medio de consultores internacionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Participaron expertos en reforma presupuestaria que incluso participaron como auxiliares en las juntas para la construcción de matrices, sin embargo solamente asesoraban para la creación de la matriz de indicadores. En realidad no se percibía un conocimiento general sobre la reforma planteada, los objetivos y las implicaciones. Si bien los altos niveles demostraban conocimiento al respecto, lo cierto es que faltó comunicación a la Coordinación por parte de la agencia reguladora. Debido a lo anterior los funcionarios no tenían internalizado el cambio por lo que se podía apreciar que los participantes a las juntas y que fueron parte incluso del proceso pronto lo *rutinizaron* como una más de las actividades diarias que tienen.

-La flexibilidad que otorgó la agencia reguladora al no intervenir en las reuniones y la incertidumbre que generó la falta de reglas precisas sobre la construcción de indicadores, provocó que se optara por excluir temporalmente los indicadores de mayor complejidad o que se consideraban sensibles a la evaluación. Ahora bien, debido a que el Programa tiene sistemas de evaluación muy desarrollados, una gran parte de los indicadores ya formaban parte de las reglas de operación.

- La ausencia de servicio civil de carrera es una realidad en toda la administración pública federal. Si bien es un proceso que va poco a poco, es verdad que la meritocracia no es un

valor arraigado en la conducta de la mayoría de los funcionarios ya que su puesto depende directamente del visto bueno del nivel inmediato superior. Debido a esto es difícil incentivar a los trabajadores a adquirir responsabilidades que no les competen directamente, y que como ya se abordó, es un requisito indispensable para poner en marcha el PbR.

-Ausencia de Contratos por incentivos. Este problema se relaciona al Servicio Civil ya que los contratos son del tipo fijos y no hay premios ni castigos que incentiven a los funcionarios a trabajar orientados a resultados. Aún se puede ver cómo la preocupación está en cumplir con las leyes que llegan de otras entidades. Aunque en este caso Oportunidades es un programa que evalúa resultados periódicamente, sin embargo dada la sensibilidad social y política del programa, se antoja difícil que se le redujera el presupuesto.

- Al final, el hecho de haber reducido la matriz a un máximo de treinta indicadores (que miden poco) ocasionó que la CNO trabaje con más indicadores que los que tiene la matriz y que llegan a ser incluso diferentes. Probablemente bajo este contexto no se genera un problema pero es evidente que se está desperdiciando información valiosa.

-Si bien la mejora del desempeño constituye un eje rector de la política de evaluación de resultados, el diseño institucional aún está incompleto en ese aspecto y debería ser reglamentado hasta el 2008 por la SFP.

- No hay cambio en cuanto a gestión orientada a resultados. Para evaluar a un funcionario por resultados la situación más lógica es que se modificara su gestión y se orientara a

resultados. Sin duda esta parte del PbR es muy relevante para una buena implementación pero en general no ha sido considerada.

Como se puede apreciar la mayoría de los problemas organizacionales tienen su origen en el inadecuado diseño institucional, en el desempeño de la agencia reguladora (que en defensa suya se debe señalar que a la fecha cuenta con muy pocos funcionarios en comparación con el trabajo que tienen que realizar). Además se puede sospechar de una falta de visión por parte de los diseñadores del PbR al no considerar herramientas gerenciales paralelas para su buena implementación.

4.2.2 Eje Político

- Las Agencias Reguladoras, en este caso específicamente la SHCP fue la encargada del diseño institucional del proceso lo cual genera automáticamente que se otorguen atribuciones que de acuerdo a la experiencia en otros países no deberían tener. Lo anterior genera que siempre tengan poder de veto sobre indicadores y les permite negociar con las agencias gubernamentales. Esta negociación como ya mencionó, no es negativa siempre y cuando ocurra en un marco de transparencia y legalidad.

- El hecho de que no se involucre al Congreso deja ver el conflicto que puede averse, que sería tan fuerte que podría terminar con la reforma. El Congreso ha sido históricamente el decisor del presupuesto ya que idealmente es la ciudadanía la que toma esa decisión. El hecho de dejarlo fuera podría generar problemas políticos de rendición de cuentas horizontal ya que un mismo poder no está legitimado para evaluar al otro cuando se

involucran recursos. Si se apuesta por dar a entender que el PbR es en sí una herramienta para mejorar la gestión, y que debe ser un criterio extra de asignación del gasto (como en el caso Estadounidense), el mismo Congreso favorecería su implementación.

-Las agencias reguladoras estuvieron lejos de las reuniones y de la construcción de la matriz de indicadores. Sea cual fuere la causa, hubiera ayudado el tener a alguien con conocimiento de las reglas y las leyes que generaban incertidumbre en las agencias gubernamentales. Ahora bien a la luz de todo esto es posible darse cuenta que no había tales leyes en ese momento. Lo cual al final generó pérdida de tiempo y de recursos al crear indicadores que posteriormente fueron eliminados.

- El hecho de que el proceso sea tan acelerado, tal y como se apuntó en la sección anterior, genera que existan serios vacíos en el diseño institucional. La idea de todo PbR es que con el paso de los años se obtengan resultados que sirvan para asesorar a las agencias gubernamentales para que éstas mejoren su desempeño. Los incentivos positivos sin duda son útiles pero suelen venir al paso de los años. Los incentivos negativos están en entredicho pero de igual forma ocurren después. Así como el PbR introduce un cambio en la forma de gobernar también requiere un cambio en los valores de la burocracia y ese tipo de cambios tardan algunos años en lograrse.

- La transparencia está ligada a la ley, por lo que cuando no hay ley no se puede hablar de procesos claros. Como se puede apreciar en los lineamientos de evaluación no existen parámetros en los cuales se haya basado la agencia reguladora para cambiar los indicadores. Si se consulta la matriz final es fácil darse cuenta que optaron por los más básicos y que

aparentemente obedecen a los principales objetivos del programa, pero ante la incertidumbre institucional quedarán dudas sobre el proceso de decisión final.

- La rendición de cuentas, que en el caso de México es únicamente horizontal, sigue siendo del tipo administrativa. Las auditorías se enfocan en los insumos, en el cumplimiento a la regla y a las leyes, y no en la responsabilidad por los resultados. El omitir este elemento genera presión a los funcionarios ya que por un lado deben estar preocupados por gastar todo el dinero tal cual lo señala la ley pero también en cumplir los resultados aunque no cuenten con los mejores medios para hacerlo. La SFP a través del MIDO y los Órganos Internos de Control promueve el enfoque hacia el cumplimiento de objetivos; sin embargo, tal y como se mencionó en el capítulo anterior, no es cuestión de que rindan cuentas por todo sino de dar mayor ponderación a la de mayor importancia, la de resultados.

En suma, lo que se puede apreciar es que difícilmente un PbR dejaría de ser una variable política ya que todos los actores involucrados tenderán a verlo como una herramienta de control. No obstante, hay formas de que la variable política disminuya si se acota la ambición de que el PbR sea un criterio único de asignación. Ésta es una tarea que el gobierno tendrá que llevar a cabo ya que las experiencias en otros países hablan de un proceso gradual y que a la larga se fue adaptando a lo que podía llegar a ser el PbR y no a lo que tradicionalmente se recomienda.

4.2.3 Eje Operativo/Instrumental

-Una de las mayores desventajas de la matriz de indicadores (que en México a diferencia de otros países no se llama Matriz de Marco Lógico) es que dejó de lado un elemento útil para dar información sobre las actividades gubernamentales, y desde el momento de su construcción invita a los actores a innovar y a redirigir las actividades o a eliminarlas porque no tienen ningún sentido. El Marco Lógico es un mapa en el que se puede encontrar el punto que falla el programa y por el cual no se mejora en la provisión de un producto o servicio, o no se está cumpliendo con el fin del programa.

- Es cierto que se pide mucho de las herramientas técnicas por lo que hay que tener muy en claro el alcance que puede tener una matriz de indicadores, una evaluación de impacto o cualquier otro instrumento. Y es que la única forma de reducir la incertidumbre técnica es al complementar inteligentemente herramientas o instrumentos compatibles. En el caso del programa Oportunidades se ha sabido juntar evaluaciones de todo tipo que forman parte de las reglas de operación, sin embargo los resultados de los indicadores a veces pueden no ser los esperados y se tienen que negociar los objetivos a cumplir.

- Las cadenas causales no quedaron plasmadas en la matriz correctamente, aunque sí se tiene identificada cierta línea lógica de medios-fines. Ahora bien, en este punto sirve extrapolar el problema hacia programas con menor desarrollo en cuanto a eficiencia y a efectividad y que llevan más años funcionando. Es esencial que la matriz refleje esta razón dado que es una de las mejores herramientas para la mejora de gestión.

- La reforma del PbR aún no ha dotado de capacidad gerencial a las agencias gubernamentales por lo que no hay suficiente flexibilidad para tomar decisiones sobre modificar funciones, puestos, e incluso niveles. Algunas actividades permanecerán dado que representan el sueldo de alguien que llegó mucho antes que la revolución gerencial.

- Debido a que no había tampoco certeza institucional en cuanto al tipo de indicadores que habrían de incluirse, la agencia reguladora optó por los indicadores de tipo económico y solamente los que parecieran más representativos sobre lo; y de los que ya existían sistemas de información. Los indicadores de actividades se orientaron hacia una visión de insumos: el número de apoyos otorgados, número de familias beneficiadas, unidades médicas con medicamentos, etc. tanto en nutrición como en salud y educación. Por su parte los indicadores de productos mantuvieron la misma lógica al incorporar solamente informes sobre los apoyos entregados y la población beneficiada. En cuanto a los indicadores de misión y visión plantean la evaluación de impacto como forma de observar el bienestar de las personas, pero de una forma muy general y no por cada factor del Programa. Es claro, al analizar los indicadores finales, que están orientados a la economía y no a los otros factores que una MI debería contemplar como calidad (medido a través de encuestas) y eficiencia. Oportunidades cuenta por sí misma con indicadores internos surgidos de la Encuesta Puntos Centinela que le permiten observar la calidad de los servicios y mejorarlos año con año. El dejarlos fuera es desaprovechar la información con la que ya se cuenta, y podría pensarse incluso que se dejaron fuera por ser indicadores muy 'sensibles'.

- La evaluación de impacto no es un instrumento perfecto y aún en Oportunidades que llegó a contar con los elementos metodológicos ideales como un grupo control y un grupo

experimental (algo ciertamente difícil en las ciencias sociales), lo cierto es que el bienestar social de la población marginada (fin de oportunidades) depende de otras variables exógenas difíciles de medir por medio de cualquier instrumento. Ante este problema se mantiene el dilema planteado por Arellano (2004) al respecto. Independientemente que un programa cumpla con todas las actividades, de manera eficiente, económica y de alta calidad, lo cierto es que la pobreza extrema no depende solamente del Programa y ante la persistencia de problemas como el desempleo, mala calidad de la educación, los ciclos macroeconómicos y otros factores, el éxito del programa puede ponerse en entredicho, y por lo tanto en un marco de PbR no tendría por qué seguir existiendo.

En suma, los problemas operativos fueron tan importantes como los organizacionales y políticos ya que empeoraron ante un mal diseño institucional y afectaron a los otros ejes al incrementar la incertidumbre y generar resultados bastante negativos. Sólo por añadir, en esta sección no se abordó el tema de la calidad de la información ya que la que surge de los indicadores internos del programa es de gran calidad, variada en cuanto a los tipos y sirve para retroalimentar el programa, y mejorar su diseño, operación y evaluación. El problema en todo caso es que no se utilizará en la matriz de indicadores lo cual representa un desperdicio. Finalmente la lista presentada no tiene por qué ser una visión negativa sino que podría considerarse como una lista de áreas de oportunidad para mejorar la implementación del PbR en éste y otros programas.

A partir de la información que se ha obtenido del caso analizado, en la siguiente sección se expondrán a manera de escenarios lo que podría ocurrir en la siguiente fase del PbR, las

limitaciones y las lecciones que podrían ser tomadas para otros programas del caso aquí analizado.

4.3 Escenarios futuros del Presupuesto basado en Resultados

Conforme a lo que se ha visto a lo largo del estudio en el que se han observado las experiencias de otros países y el proceso que se lleva a cabo en México, se pueden prever al menos tres escenarios.

El primero es que el PbR mantenga su velocidad y su intención de convertirse en un criterio único de asignación presupuestal. De ser ésta la intención se puede apostar por un fracaso o al menos tomaría muchos años el lograrlo ya que necesitaría forzosamente echar mano de otras herramientas gerenciales que se implementen en paralelo, lo cual no está ocurriendo. En realidad cada una tiene su proceso de implementación propio, llena de problemas., por lo que la dificultad se multiplica.

Además, acudiendo a Christensen y Lægreid (2001) este tipo de cambios requieren ciertas condiciones culturales que México no tiene. Ellos analizaron el caso de los países escandinavos donde la orientación hacia la eficiencia es base de su sistema económico y gubernamental e incluso a pesar de ello también encontraron restricciones. Ahora bien, de ser ésta la opción lo primero y más importante sería un rediseño institucional formal del proceso que llenara los vacíos legales que se han expuesto a lo largo de este trabajo. Habría que definir correctamente los papeles que habrían de tener las agencias reguladoras y poner contrapesos a sus atribuciones; e igualmente, habría que transparentar todos los procesos

de diseño de indicadores y reglamentar la injerencia que puedan tener otras agencias distintas a la afectada. En fin, es necesario un detallado y cuidadoso rediseño de lo que rige en este momento.

El segundo escenario es adoptar el PbR como un criterio extra de asignación del presupuesto, como un proceso gradual que en algún momento podría convertirse (o no) en único. Shick (2002) señala que es inútil relacionar directamente los resultados al presupuesto dada su débil relación de causalidad y a la no existencia de un vínculo explícito entre los montos gastados y los resultados registrados. Sin embargo, independientemente de si en algún momento se puede lograr, no hay que olvidar que el PbR es ante todo una herramienta para mejorar la gestión del gobierno (Arellano, 2004). El PbR mide, responsabiliza, incentiva y premia de mejor manera a los funcionarios que cumplen con los objetivos establecidos.

Al vincular al PbR con la gestión del desempeño se pueden llegar a lograr esquemas como el australiano donde es un gran instrumento de medición y no se le presiona con otras funciones. Ahora bien, de optar por este camino también es necesario afianzar esquemas de incentivos ya que si no se les obliga a las entidades a brindar información no tendrían ningún estímulo para hacerlo. Sería necesario contemplar entonces estímulos de algún tipo a las agencias que mejoren su rendimiento, a la vez de exigirles que generen información y que mantengan la actualización de los indicadores. En este punto es preciso que se reconozca el alcance teórico y metodológico de la matriz de indicadores para no exigirle más de lo que puede ofrecer.

Finalmente, un escenario que se trató poco en esta investigación es el papel del congreso. Brevemente se mencionó que es el agente con mayor poder en cuanto a la asignación presupuestal ya que es el decisor final. La complejidad para decidir el presupuesto ya es de por sí inmensa dado que difieren en intereses unos a otros, hay cuotas políticas preestablecidas a ciertos grupos, o simplemente por el debate permanente que se vive en las democracias. El PbR en el discurso político pretendía hacer a un lado esta complejidad para imponer su capacidad técnica, pero además de no ser una herramienta perfecta, la discusión política siempre va a existir.

El panorama que se vislumbra es el de un actor (el Congreso) que no optará por hacerse a un lado en la discusión de lo más importante. Por el contrario, ahora querrá intervenir y controlar incluso el PbR. Esto, como menciona Arellano (2004), es un error ya que se deja de lado el hecho ya discutido de que el PbR es una forma de mejorar el desempeño de la función pública. Bajo esta premisa el proceso incipiente podría verse seriamente dañado.

En suma, a lo largo del capítulo se trató de analizar el caso de la implementación del PbR en México. Con base a la esquematización de problemas que se hizo en el capítulo anterior, se pudieron detectar algunas causas y se pudo observar a través de la experiencia de Oportunidades cómo unos problemas se cumplen y su magnitud. Finalmente los escenarios que se vislumbran para México parecen indicar que lo más positivo es optar por una implementación gradual y orientada hacia la mejora en la gestión, donde el SED sea un criterio extra de asignación presupuestal y no un criterio único.

CONCLUSIONES

El presente estudio ha tenido como objetivo estudiar el Presupuesto basado en Resultados y su implementación en México. A lo largo del trabajo se exploró su marco teórico (la Nueva Gerencia Pública) para conocer sus limitaciones contextuales, dilemas y se hizo un repaso de las experiencias que han surgido principalmente de países desarrollados y que brindan lecciones empíricas para nuestro país. Así mismo, se desarrollaron los ejes problemáticos que se podrían encontrar en su implementación en México, de modo que fuera utilizado como guía para el análisis de caso de uno de los primeros programas en haber sido incluido en el proceso del PbR.

Los resultados indican que no sólo los problemas organizacionales y políticos son restricciones importantes para la implementación del PbR, sino que un aspecto fundamental de la implementación como es la evaluación de los resultados genera problemas también al carecer de instrumentos plenamente confiables para poder asignar el presupuesto con base en los resultados. La incertidumbre crea incluso otros problemas y puede agudizar los primeros. Ahora bien, el diseño institucional y la falta de visión por incluir otras herramientas gerencialistas son unas de las principales causas de esas problemáticas.

Es importante destacar el alcance metodológico que tiene esta investigación al haberse basado en análisis bibliográfico, legal y en un estudio de caso único. Al ser un proceso poco estudiado en su fase de implementación en México, podría ser de gran utilidad para constatar lo que se pronosticaba hace ya varios años. Así mismo, los resultados pueden extrapolarse a otros casos menos desarrollados y ser vistos como el techo hasta donde

pueden llegar. La similitud en el proceso para todos los programas debería ser base para que se puedan tomar lecciones para otros programas, y se puedan tomar las sugerencias que se brindan en este documento.

Al final del estudio se han dado recomendaciones sobre el futuro que podría seguir el PbR, y se concluye que una opción viable y útil es el considerarlo como una herramienta de mejora de gestión y un criterio extra al criterio histórico o inercial de asignación del presupuesto. Posteriormente podría llegar gradualmente a ser un criterio muy importante para decidir la distribución de recursos en el gobierno.

Otra conclusión es que el PbR no puede por sí mismo eliminar la discusión política en torno al presupuesto. Por un lado la incapacidad de encontrar elementos para evaluación de características confiables y altamente técnicas genera que siempre existan zonas de incertidumbre que puedan ser utilizadas por actores. Así mismo, no se puede dejar de lado que el PbR genera un dilema de rendición de cuentas que es muy complicado de ser resuelto. De igual forma la participación ciudadana en la designación del gasto está igualmente limitada por las características del PbR.

En suma podría concluirse que las herramientas gerencialistas, más allá del discurso pueden llegar a ser muy útiles si se les aplica en el contexto adecuado y se vigila que su implementación se dé en condiciones preexistentes favorables.

Finalmente sería interesante analizar la viabilidad del PbR en cierto tipo de políticas programas y/o servicios. Un tema de investigación al respecto abriría el camino para optar por diferentes clases de presupuesto acordes a diversos tipos de situaciones.

RECOMENDACIONES

De manera concreta, del presente estudio se desprenden recomendaciones puntuales sobre acciones que podrían llevar a cabo los implementadores del PbR en el Programa Oportunidades y en la Administración Pública Federal, específicamente para superar los problemas que han enfrentado y que podrían surgir en las siguientes etapas.

En el plano organizacional resulta imprescindible trabajar con los funcionarios de las agencias gubernamentales para que logren internalizar los matices del PbR. Hacer explícito el cómo éste modificaría sus actividades, las implicaciones que tiene en el desempeño del programa y principalmente cómo pueden ayudar los funcionarios a que se implemente de manera adecuada. Esto busca también evitar que el PbR sea visto como una rutina más y se le dé la importancia que realmente tiene. Los funcionarios que se vean involucrados en la construcción de indicadores (dado que ésta se modifica cada año) serían más conscientes de que las metas no son restricciones sino estrategias que les brindarán situarse en el espacio sobre dónde están y a dónde quieren llegar.

Es preciso además continuar con el Servicio Civil de Carrera con el afán de profesionalizar a la mayor parte del personal, de modo que sea más fácil ligar su desempeño con objetivos cuantificables y alcanzables. Este punto sería de vital importancia si se quisiera ligar los objetivos a incentivos en los salarios. Si se implantan los resultados y compromisos en los contratos, el funcionario reconocerá sus responsabilidades ante cualquier auditoría o las evaluaciones anuales, y se enfocaría más en su logro.

En el plano político no hay mucha participación de los funcionarios en el diseño institucional del programa, por lo se recomienda que ellos mismos propongan los cambios que consideren convenientes a las agencias reguladoras. Una mayor incidencia en la decisión final de la matriz de indicadores es imperativa para evitar decisiones unilaterales por parte de la agencia reguladora.

En el plano operativo es necesario orientar los indicadores internos de los programas (que se encuentran dentro de las Reglas de Operación) hacia los indicadores que sean plasmados en la Matriz. Esto con el objetivo de dar mayor prioridad a las actividades y productos que cumplan con los resultados por los que se evaluará al programa. Lo anterior devendría automáticamente en una realineación de recursos humanos y materiales hacia el logro de los objetivos estratégicos del programa. Para lograr una relación medios-fines adecuada entre las actividades del Programa se requiere juntar a los actores pertinentes para conocer sus inquietudes, y tener suficiente flexibilidad para redirigirse hacia la obtención de resultados. La reingeniería de procesos y la ingeniería de reversa son herramientas gerenciales perfectamente aplicables para este fin.

Finalmente, se recomienda a los diseñadores de la matriz el remarcar con la mayor precisión posible la incidencia que puede tener el programa en la población beneficiada. Al delimitar la responsabilidad que pueden tener elementos exógenos o incluso otras dependencias y programas federales en el éxito de los Programas, no se está evadiendo la responsabilidad sino que se están haciendo explícitos los elementos que sí puede afectar el programa y las que no. Lo anterior potencializará las áreas de mejora y oportunidad, y será un llamado a los otros responsables a asumir su papel en el logro del fin del Programa.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano, David y Ramírez, Jesús (2000). Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos Latinoamericanos, Lecciones desde México. Documento presentado en el V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Arellano, David, Cabrero, Enrique, y Del Castillo, Arturo (2000). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE- Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, David y Gil, José Ramón (2003). Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budget in Colombia, México and Venezuela. Documento de Trabajo 130. México: División de Administración Pública, CIDE.

Arellano, David (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Arellano, David, Gil, J.Ramón, Ramírez, Jesús y Rojano, Ángeles (2004). Nueva Gestión Pública en acción: Procesos de Modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En David Arellano (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y*

presupuestos por resultados en América Latina (pp. 155-264). México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Arellano, David y Purón, Gabriel (2004). México. Reforma al sistema presupuestal: una reforma atrapada por las inercias. En David Arellano (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 453-504). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Barzelay, Michael (1992). *Breaking through Bureaucracy* University of California Press.

_____ (1993). The Single Case Study as Intellectually Ambitious Inquiry.
Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 3, No. 3, July, 305-318

Behn, Robert (1998). The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131-164.

_____ (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.:
Brooking Institutions Press.

_____ (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* September/October Vol.63 No.5, 586-606.

Bonnefoy, Juan (2003). Los Indicadores de Evaluación del Desempeño. *Boletín del Instituto* No. 13. Noviembre ILPES-CEPAL.

Brunsson, Nils & Olsen, James (1997). *The Reforming Organization*. Bergen, Norway: Fagbokforlaget.

Cabrero, Enrique (1999). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de Caso*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

CEPAL (2004). Metodología del marco lógico. *Boletín del Instituto* No. 15, ILPES, CEPAL.

Christensen, Tom y Lægreid, Per (2001). La nueva administración pública. El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y Política Pública*, volumen 10, número 1, primer semestre, 55-100.

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions de Seuil.

De Haro, Antonio, García, Gilberto, Gil, J.Ramón y Ramírez, Edgar (2004). Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas. En David Arellano (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 49-98). México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Friedberg, Erhard (1993). *Le Pouvoir et la règle*. Paris : Le Seuil.

Hood, Christopher (1991). A public administration for all seasons. *Public Administration*. 69:3-19

Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe (2006). *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México*. México: CIESAS.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). *Diario Oficial de la Federación* 30 de marzo de 2006 México.

Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Science Political Review*. Vol 65, Num 3. 682-693.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2008). *Diario Oficial de la Federación* 31 de marzo 2008, México.

Mènard, Claude (2000). *L'économie des organisations*. Paris: La Découverte.

OCDE (2004). *Principles of Corporate Governance*, Paris: OCDE.

_____ (2005). *Using Performance Information for Managing and Budgeting: Challenges, Lessons and Opportunities*. Paris: OECD.

_____ (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OCDE.

Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal de Oportunidades (2007). *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México.

Ornelas, Ramiro, Barranco, Rebeca *et al.* (2006). *Fortalecimiento de los comités de promoción comunitaria y la contraloría social a través del modelo de atención y servicios en Oportunidades*. México : CIESAS.

Pollit, Christopher (1993). *Decentralising Public Service Management*, London: McMillan.

_____ (2005). Performance Management in Practice: A comparative study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 25-44.

_____ (2006). Performance information for democracy. *Evaluation* Rotterdam University press, 38-55.

Ramírez, Edgar y Ramírez, Jesús (2004). Génesis del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma. En David Arellano (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 99-154). México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Rose, Adain (2003). Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries. Working paper 209. London: Overseas Development Institute.

Schick, Allen (2002). *¿La Presupuestación tiene algún futuro?*. Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL.

Simon, Herbert (1947). *El comportamiento Administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.

Sistema de Evaluación del Desempeño (2007). Presentación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, julio.

Weimer, David & Vining, Aidan (1992). *Policy analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Wolfensohn, James (1998). *Evaluation and Development, the institutional dimension* The World Bank, Washington

World Bank (2006). Case Study Summary: Oportunidades. Shangai Poverty Conference.

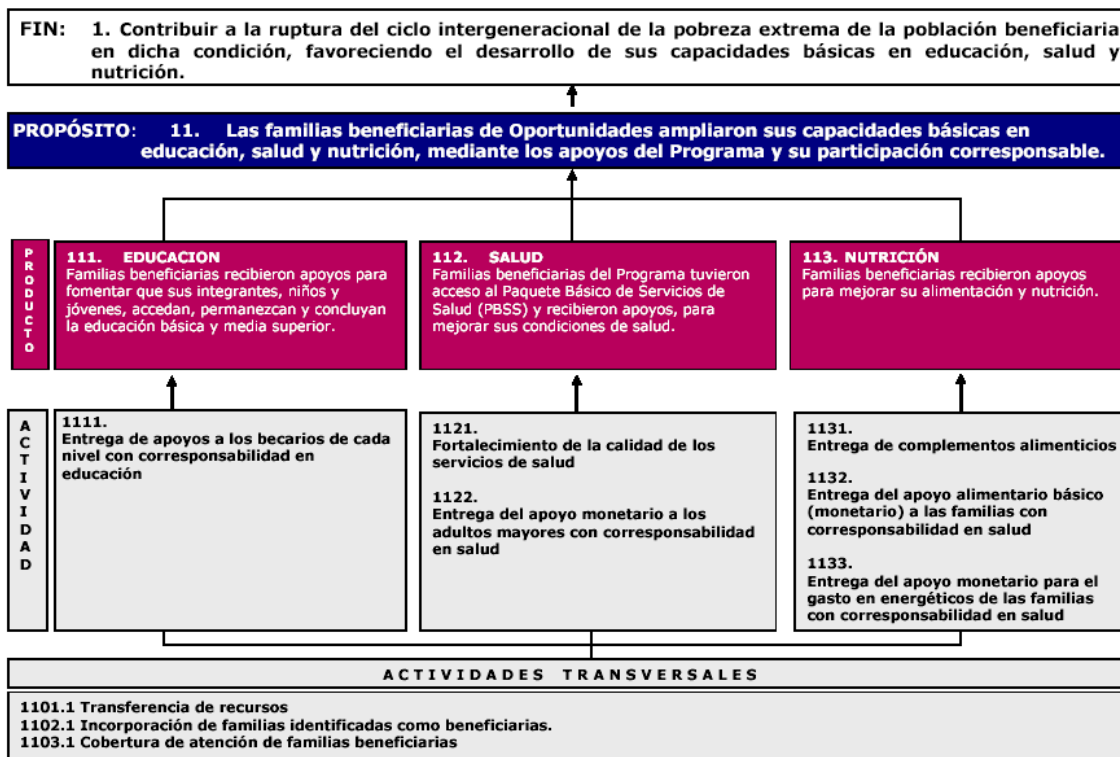
Anexo. Matriz de Indicadores final del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Versión final de la
Matriz de Indicadores del
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008

Marzo 2008

1. Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores
2. Matriz de Indicadores del Programa Oportunidades

1. Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores



2. Matriz de Indicadores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES				SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	
FIN 1. Contribuir a la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el incremento de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.	1.1 Comparación de la diferencia entre la escolaridad promedio de los hijos de 20 años de edad de las familias beneficiarias y la de sus padres, con respecto a la misma diferencia en la población nacional no beneficiaria.	1.1 = (Promedio de grados de escolaridad de los hijos de 20 años de las familias Oportunidades – Promedio de grados de escolaridad de los padres de familia, con hijos de 20 años, beneficiarios de Oportunidades) en el año t – [(Promedio de grados de escolaridad de los jóvenes de 20 años no beneficiarios) – (suma del producto de la proporción de la población en la edad e incluida en el rango de edad de los padres multiplicada por la proporción de la población en cada edad e contenida en el rango de edad de los padres no beneficiarios, correspondiente al sexo masculino o femenino) * (promedio de grados de escolaridad de los padres no beneficiarios, hombres o mujeres, en la edad e incluida en el rango de edad de los padres)] en el año t	Quinquenal	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta propia Conteo y Censo General de Población 	<p>Condiciones macroeconómicas estables</p> <p> Mercados laborales formales con capacidad para absorber a la población joven que egresa del Programa</p>
PROPÓSITO 11. Las familias beneficiarias de Oportunidades ampliaron sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición mediante los apoyos del Programa y su participación corresponsable.	11.1 Tasa de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades.	11.1 = (Egresados de secundaria del Programa Oportunidades/Población beneficiaria del Programa Oportunidades de 15 años de edad) *100	Anual	<ul style="list-style-type: none"> SIIO SEP 	<p>Existe voluntad política para focalizar acciones en las regiones y en la población en condiciones de mayor pobreza.</p> <p>La población continúa realizando acciones que eran parte de su corresponsabilidad aún cuando deja de ser beneficiaria</p>
	11.2 Becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional.	11.2 = [(Estudiantes becarias mujeres de educación básica registradas en Oportunidades / Estudiantes becarios de educación básica registrados en Oportunidades) / (Alumnos mujeres registradas en educación básica a nivel nacional / Población total de alumnos de educación básica a nivel nacional)] *100	Anual	<ul style="list-style-type: none"> SIIO SEP 	
	11.3 Becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la	11.3 = [(Estudiantes becarias mujeres de educación media superior registradas en Oportunidades / Estudiantes becarios de educación media superior registrados	Anual	<ul style="list-style-type: none"> SIIO SEP 	

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES				SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	
	matrícula nacional.	en Oportunidades) / (Alumnos mujeres registradas en educación media superior a nivel nacional / Población total de alumnos de educación media superior a nivel nacional)] *100			del Programa. Existe oferta accesible de educación superior.
	11.4 Becarios de primaria que transitan a secundaria.	11.4 = (Becarios de primaria inscritos al siguiente nivel / Becarios de primaria inscritos en sexto grado al cierre del ciclo anterior)*100	Anual	<ul style="list-style-type: none"> SIIO 	
	11.5 Prevalencia de desnutrición crónica infantil (menores de cinco años), entendida como baja talla para la edad, de la población beneficiaria del Programa Oportunidades.	11.5 = (Niños de 0 a 59 meses con puntaje Z de talla para la edad menor a dos desviaciones estándares por debajo de la media de la referencia (tablas de la OMS) / Total de niños de 0 a 59 meses de edad) *100	Quinquenal	Componente de Oportunidades de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	
COMPONENTES: PRODUCTOS O SERVICIOS					
EDUCACION Familias beneficiarias recibieron apoyos para fomentar que sus integrantes, niños y jóvenes, accedan, permanezcan y concluyan la educación básica y media superior.	111.1 Ex - becarios que recibieron los apoyos de "jóvenes con Oportunidades".	111.1 = (Número de jóvenes que recibieron los apoyos de jóvenes con Oportunidades / Número de ex - becarios que cumplieron con los criterios de elegibilidad)*100	Anual	Sistema de Seguimiento a la Operación del componente Jóvenes con Oportunidades.	<p>Los padres reconocen la importancia de que sus hijos e hijas cuenten con un mayor nivel educativo.</p> <p>La SEP lleva a cabo las estrategias y líneas de acción planteadas en el Programa Sectorial para elevar la calidad de la educación</p>
	111.2 Escuelas con becarios de educación básica del Programa Oportunidades que participan en el Programa Escuelas de Calidad (PEC).	111.2 = (Escuelas de educación básica con beneficiarios del Programa Oportunidades que también participan en el PEC / Total de escuelas de educación básica con beneficiarios de Oportunidades)*100	Ciclo escolar	<ul style="list-style-type: none"> SEP Subsecretaría de Educación Básica CNO Oportunidades 	

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
SALUD					
Familias beneficiarias del Programa tuvieron acceso al Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS) y recibieron apoyos, para mejorar sus condiciones de salud	112.1 Familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud.	112.1 = (Familias beneficiarias en control / Familias beneficiarias registradas) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formatos S1 ▪ SIS ▪ SISPA 	Los servicios de salud se prestan con calidad y seguridad a toda la población beneficiaria Existe voluntad de la población para cumplir con las recomendaciones del personal de salud
	112.2 Familias beneficiarias para las que se certificó el cumplimiento de su corresponsabilidad en salud.	112.2 = (Familias con cumplimiento de corresponsabilidad en salud / Familias para las que se recibió oportunamente la certificación en salud) * 100	Semestral	SIOP	
	112.3 Mujeres embarazadas beneficiarias registradas en control prenatal, que cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	112.3 = (Total de mujeres embarazadas beneficiarias registradas en control prenatal que cumplieron con su corresponsabilidad en salud / Mujeres embarazadas beneficiarias registradas)*100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIS ▪ SISPA 	
NUTRICIÓN					
Familias beneficiarias recibieron apoyos para mejorar su alimentación y nutrición	113.1 Niños beneficiarios registrados en control nutricional que cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	113.1 = (Total de niños menores de cinco años beneficiarios registrados en control nutricional que cumplieron con su corresponsabilidad en salud / Niños menores de cinco años beneficiarios registrados)*100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIS ▪ SISPA 	Existe voluntad de la población para cumplir con las recomendaciones del personal de salud para mejorar su nutrición Se cuenta con disponibilidad de alimentos Los beneficiarios específicos consumen el complemento alimenticio
	113.2 Niños beneficiarios del Programa que recibieron complemento alimenticio.	113.2 = (((Total de niños entre 6 y 24 meses + niños de 2 a 4 años desnutridos + niños de 2 a 4 años en vías de recuperación) que recibieron complemento alimenticio) / (Total de niños entre 6 y 24 meses + niños de 2 a 4 años desnutridos + niños de 2 a 4 años en vías de recuperación)) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIS ▪ SISPA 	
	113.3 Mujeres embarazadas beneficiarias del Programa que recibieron complemento alimenticio.	113.3 = (Total de mujeres embarazadas beneficiarias que recibieron complemento alimenticio / Total de mujeres embarazadas beneficiarias) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIS ▪ SISPA 	

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
ACTIVIDADES					
EDUCACIÓN					
1111. Entrega de apoyos a los becarios de cada nivel con corresponsabilidad en educación.	1111.1 Becarios de educación básica a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas.	1111.1 = (((Becarios de educación básica a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 1 + Becarios de educación básica a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 2) * 1/2) / (Becarios activos el bimestre)] * 100	Semestral	SIOP	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público libera oportunamente e los recursos para la ejecución de las actividades
	1111.2 Becarios de educación media superior a los que se les emitió transferencia monetaria para becas educativas.	1111.2 = (((Becarios de EMS a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 1 + Becarios de EMS a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 2) * 1/2) / (Becarios activos el bimestre)] * 100	Semestral	SIOP	
SALUD					
1121. Fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud.	1121.1 Unidades médicas en el Programa que cuentan con medicamentos para proporcionar la atención médica.	1121.1 = (Total de unidades médicas que recibieron medicamentos / Total de unidades médicas)*100	Semestral	Puntos Centinela del levantamiento correspondiente	Los servicios de salud cuentan con los recursos oportunos y suficientes para abastecer los medicamentos contemplados en el cuadro básico de Oportunidades
1122. Entrega del apoyo monetario a los adultos mayores con corresponsabilidad en salud.	1122.1 Adultos mayores beneficiarios para los que se emitió el apoyo monetario por haber cumplido con su corresponsabilidad en salud.	1122.1 = (Adultos mayores a las que se les transfirió el apoyo monetario de alimentación / Adultos mayores activos en el padrón)*100	Semestral	SIOP	
NUTRICIÓN					
1131. Entrega de complementos	1131.1 Sobres de complemento alimenticio entregados a niños	1131.1 = Total de sobres para niño entregados / Total de niños (entre 6 y 23 meses + de 2 a 4 años desnutridos +	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIS ▪ SISPA 	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
alimenticios.	beneficiarios de 6 a 23 meses de edad y de 2 a 4 años desnutridos o en vías de recuperación.	niños de 2 a 4 años en vías de recuperación) que recibieron complemento alimenticio			libera oportunament e los recursos para la ejecución de las actividades.
	1131.2 Sobres de complemento alimenticio entregados a mujeres beneficiarias embarazadas o en lactancia.	1131.2 = Total de sobres para mujer entregados / Total de mujeres (embarazadas + total de mujeres en lactancia) que recibieron complemento alimenticio	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> • SIS • SISPA 	
1132. Entrega del apoyo alimentario básico (monetario) a las familias con corresponsabilidad en salud.	1132.1 Familias beneficiarias a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación por haber cumplido con su corresponsabilidad en salud.	1132.1 = (Familias beneficiarias a las que se les transfirió el apoyo monetario de alimentación / Familias beneficiarias activas en el padrón)*100	Semestral	SIIO	
1133. Entrega del apoyo monetario para el gasto en energéticos de las familias con corresponsabilidad en salud.	1133.1 Familias beneficiarias a las que se emitió el apoyo monetario para el gasto en energéticos por haber cumplido con su corresponsabilidad en salud.	1133.1 = (Familias beneficiarias con transferencia para gastos en energéticos / Familias beneficiarias activas en el padrón)*100	Semestral	SIIO	
ACTIVIDADES TRANSVERSALES					
1101. Transferencia de recursos	1101.1 Costos directos de la entrega de apoyos monetarios respecto al monto total de apoyos transferidos a las familias beneficiarias.	1101.1 = (Costos directos de la entrega de apoyos monetarios / Monto total de los apoyos transferidos) *100	Anual	Registros administrativos en la DGPL	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público libera oportunament e los recursos

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
1102. Incorporación de familias identificadas como beneficiarias.	1102.1 Cobertura de familias identificadas como elegibles que son incorporadas al Programa.	1102.1 = (Total de familias incorporadas / total de familias liberadas en el padrón base para incorporación) *100	Anual	SINCAR	para la ejecución de las actividades.
1103. Cobertura de atención de familias beneficiarias	1103.1 Cobertura de familias beneficiarias del Programa Oportunidades	1103.1 = (Número total de familias beneficiarias activas del Programa / Número de familias establecidas como meta al inicio del ejercicio fiscal) * 100	Anual	<ul style="list-style-type: none"> • SIIO • PEF 	En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) vigente se establece la meta de cobertura del Programa Oportunidades y se autoriza el presupuesto del Programa.