



FLACSO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS
VI PROMOCIÓN
(2014-2015)**

**EL USO DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA
PROGRAMACIÓN DE SUS RECURSOS**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
COMPARADAS**

PRESENTA:

LIC. ANIA IVETT GÓMEZ SOSA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. GABRIELA TAPIA TÉLLEZ

CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO, FEBRERO DE 2017

Agradezco el apoyo brindado por el CONACYT para la culminación de mis estudios.

Resumen

El objetivo de este documento es analizar el grado de uso de la información de desempeño en la etapa de programación de los recursos de los programas sociales federales. El análisis econométrico empleado, mediante una regresión por cuantiles, sugiere que en la toma de decisiones para la asignación de recursos del ejercicio presupuestal 2015 de dichos programas se utilizó, primordialmente, un tipo de indicador generado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que mide la eficiencia presupuestal de los programas. Sólo para los programas que tuvieron un aumento en su presupuesto tuvo relevancia una variable que mide el avance de los programas en su propósito, aunque con un poder explicativo menor. Por su parte, la información de desempeño que generó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no pareciera ser un factor explicativo de los cambios presupuestales propuestos para el ejercicio fiscal 2015. Cuando se analiza este hallazgo, a la luz de los modelos de presupuestación por resultados y del modelo racional, sobresale el enfoque de una administración pública tradicional basada en la gestión y en la eficiencia del gasto y no en los resultados de la acción pública.

Palabras clave: presupuesto, presupuesto por resultados, enfoque racional, información de desempeño, indicadores, programas sociales y asignación de gasto.

A mi principal motor, mi familia:

por enseñarme algo nuevo todos los días, por su paciencia y temple en mis horas de ausencia, por las cargas de trabajo adicionales y por ayudarme a ver que las cosas inesperadas pueden convertirse en aprendizaje.

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que me apoyaron, de manera voluntaria o involuntaria, para concluir con este reto profesional.

Asimismo, agradezco a todos los lectores de mi tesis que, sin duda, aportaron elementos muy valiosos para su culminación y aquéllos que con sus reflexiones dieron luz a este trabajo. Particularmente, reconozco el apoyo brindado por mi Directora de Tesis, Gabriela Tapia.

De igual manera, agradezco a todos los profesores por las discusiones en los seminarios, sus consejos y enseñanzas; así como al Coordinador de la Maestría, Mario Torrico, por su compromiso y comprensión.

Índice

Agradecimientos	iv
Introducción	1
Capítulo 1. Marco conceptual	11
1. Racionalidad y reformas presupuestarias	12
2. Uso de la información de desempeño en la presupuestación	16
3. Evidencia empírica en el uso de la información de desempeño.....	18
Capítulo 2. Una administración por resultados: Caso México	29
1. Surgimiento de un nuevo modelo gerencial: el PpR	30
2. Implementación del PpR en México	38
3. Sistema de Monitoreo y Evaluación	41
Capítulo 3. Metodología	47
1. Fuentes de información.....	49
2. Construcción de la base de datos	53
3. Metodología	57
Capítulo 4. Resultados	63
1. Estadística descriptiva	64
2. Interpretación de la evidencia.....	69
3. Contrastación de la Hipótesis.....	78
Conclusiones	81
Bibliografía	89
Anexos	95
Anexo 1: Pruebas gráficas de supuestos del MCO	95
Anexo 2: Lista de programas sociales analizados	96
Anexo 3: Estadística descriptiva	105
Anexo 4: Nota metodológica sobre medición de indicadores de desempeño	106

Listado de Figuras, Tablas y Gráficos

Figura 1: Estructura del Presupuesto basado en Resultados	40
Figura 2: Sistema de Evaluación de Desempeño de la Política de Desarrollo Social.....	43
Figura 3: Elementos de las preguntas de investigación	49
Figura 4: Cronología en la toma de decisiones presupuestarias	54
Tabla 1: Descripción de variables	62
Tabla 2: Cambio porcentual del presupuesto 2014-2015 por percentiles..	66
Tabla 3: Programas de la muestra que concentran el mayor presupuesto	69
Tabla 4: Estimación para “Todos los Programas”, Cuantil 0.25.....	72
Tabla 5: Estimaciones de “Programas con disminución en presupuesto”, por cuantiles.....	74
Tabla 6: Estimaciones de “Programas con aumento en presupuesto”, Cuantil 0.75.....	76
Gráfica 1: Número de programas que forman parte de la muestra por dependencia	65
Gráfica 2: Valoración de desempeño de la SHCP (MSD).....	67
Gráfica 3: Valoración de desempeño del Coneval (RDP)	68
Gráfica 4: Vinculación de los programas con los derechos sociales	68
Cuadro 1: Elementos de la Evaluación Específica de Desempeño	45

Listado de Acrónimos, siglas y abreviaturas más utilizadas

Coneval- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

GpR- Gestión para Resultados

M&E- Monitoreo y Evaluación

MIR- Matriz de Indicadores para Resultados

MSD- Módulo Sintético de Información de Desempeño

NGP- Nueva Gestión Pública

OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PbC- Presupuesto base Cero

PbR- Presupuesto basado en Resultados

PpP- Presupuestación por programa

PpR- Presupuesto para Resultados

RDP- Resumen integral del desempeño de los programas de desarrollo social del gobierno federal

SED- Sistema de Evaluación del Desempeño

SFP- Secretaría de la Función Pública

SHCP- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción

En los años setenta del siglo XX, en los países desarrollados se realizaron varias reformas en el sector público motivadas por la búsqueda de una administración más eficiente y efectiva, así como por la mejora de las capacidades de gestión y de las herramientas para la toma de decisiones. Lo anterior se dio en un contexto de mayor complejidad en los problemas públicos, cambios demográficos, pobreza persistente, dificultades económicas y demandas ciudadanas por una gestión más transparente y una mayor calidad en los servicios (Botner, 1985; Gómez, 2008; Curristine, 2005).

Una de estas reformas gerenciales, que tiempo después apareció en América Latina, se englobó bajo el término de Gestión para Resultados (GpR). Uno de los pilares de dicha estrategia es el Presupuesto por resultados (PpR), el cual se refiere a una herramienta que integra un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los “resultados (...) de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las [organizaciones] públicas obtengan dichos resultados” (Marcel, 2008: 43).

La implementación del PpR en la administración pública se extendió a lo largo del mundo a partir de las primeras experiencias en los años noventa en países como Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido, entre otros. De acuerdo con un informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), a mediados de la década pasada, alrededor del 75 por ciento de los países miembros consideraba información no financiera en la documentación presupuestaria y contaba con indicadores y evaluaciones (OECD, 2007). Sin embargo, sólo en unas cuantas oficinas de gasto se utilizaba la información de desempeño para decisiones presupuestarias (12 por ciento) (Curristine, 2005). A este hallazgo se suma la evidencia de un grupo de estudios de corte cualitativo y cuantitativo en varios países que coinciden en que la información de desempeño generada a partir de la instrumentación de modelos

de presupuestación como el PpR se ha utilizado de forma discreta (Raudla, 2012; Joyce, 2015; Rivenbark & Kelly, 2006; Rojas, 2006; Yu, 1996; Melkers, 2001; Curristine, 2003; Askim, 2007; Székely, 2013; Marcel, 2014; Zaltsman, 2009; Gilmour y Lewis, 2006a; Gilmour y Lewis, 2006b; United States General Accounting Office, 2004, y Tat-Kei, 2011).

Una explicación sobre el bajo uso de la información de desempeño en la asignación de recursos es ofrecida por enfoques teóricos en la toma de decisiones. Al respecto, el planteamiento de la *racionalidad* señala que cuando un individuo se enfrenta a una decisión, como es el caso de las decisiones presupuestarias, es capaz de contar con toda la información sobre los cursos de acción disponibles y realizar una comparación de las mismas, así como de elegir aquella que se apegue en mayor medida a sus objetivos e intereses. Este tipo de posturas que apuestan a la ciencia y al conocimiento como base para las decisiones son el fundamento teórico de modelos de presupuestación como el PpR. En oposición a esta visión, los enfoques de la *racionalidad limitada* y el *incrementalismo* señalan la falta de conexión de la teoría anterior con la realidad y su imposibilidad práctica, dada la capacidad intelectual del ser humano para almacenar y procesar toda la información, el tiempo que lleva analizar y evaluar los cursos de acción disponibles, así como los costos de obtener dicha información. A lo anterior se agrega la importancia en el papel que juegan las rutinas y el ambiente organizacional (Simon, 1957).

De la misma forma, un grupo de estudios coinciden en que la calidad de la información, la pertinencia en su formato (claridad y síntesis), el costo de generar dicha información y la capacidad técnica de los usuarios para poder interpretarla son otros factores explicativos del uso de la información de desempeño en la asignación de recursos (Joyce & Sieg, 2002; Jordan & Hackbart, 1999; Johnson, 2008; Kamensky, 1995; Feinstein, 2002; Raudla, 2012; Curristine, 2005; Van Dooren & Sterck, 2006; Grizzle, 1986; Forss, Kruse, Taut & Tenden, 2006).

En México, la instrumentación de un modelo de presupuestación surge en 2007 –Presupuesto Basado en Resultados (PbR)- bajo un contexto de falta de

vinculación entre metas y objetivos sectoriales con el presupuesto; insuficiencia de información programática para medir los resultados de la política de gasto; concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; falta de negociación entre el contenido programático y el ejercicio de gasto y; énfasis de la evaluación en el cumplimiento normativo, no en resultados (Arellano et al., 2004).

i. Elementos de la investigación

a. Problema, preguntas y objetivo

Los modelos de presupuestación son un mecanismo que sirve para enfrentar prácticas tradicionales dentro del proceso presupuestario, como el presupuesto inercial, y se inclinan a favor del uso de evidencia para la toma de decisiones. Lo anterior implica el uso de la información proveniente de los sistemas de desempeño para generar la evidencia sobre los resultados de la acción pública.

En particular, esta investigación centra su análisis en la distribución del presupuesto de los programas federales de desarrollo social. En 2009, dos años después de la implementación del PbR en México, operaron 272 programas. Cinco años después, en 2014, ese número disminuyó a 233 (alrededor del 14 por ciento). En términos del presupuesto, el gasto ejercido por dichos programas en el periodo 2009-2014 aumentó en 28.8 por ciento en términos reales¹. En relación con las directrices que marca el PbR, se esperaría que en la distribución de dicho gasto se considerara la evidencia de los programas sobre la solución del problema social que atienden.

En general, la mayoría de la documentación revisada sobre experiencias en el uso de información de desempeño, en varios países del mundo, coincide en que existe un uso bajo o parcial de este tipo de datos para uno de los ejercicios centrales en los que pretenden incidir los modelos de presupuestación: la

¹ El cálculo se realizó a partir de la información de los inventarios de programas y acciones de desarrollo social del Coneval 2009 y 2014. Para deflactar a precios del 2014, se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

asignación en el presupuesto (Melkers y Willoughby, 2005; Rivenbark y Kelly, 2006; Joyce, 2015; Curristine, 2003; Rojas et al., 2006; Zaltsman, 2008). La mayoría de estos estudios han sido realizados con metodologías cualitativas, un grupo menor ha utilizado técnicas econométricas para medir el uso efectivo de la información, y algunos otros han combinado ambas técnicas. En la mayor parte de la literatura revisada se utilizan niveles agregados en la unidad de observación: estados nacionales, niveles de gobiernos (estatales o locales) y organizaciones gubernamentales. En cambio, un número menor de los mismos muestran un mayor nivel de desagregación, por ejemplo, los programas públicos. En este mismo sentido, otras investigaciones exploran los factores que pueden incidir en el proceso presupuestario como el *tamaño de los programas* en términos presupuestales (Gilmour & Lewis, 2006; United States General Accounting Office, 2004), *la antigüedad en su operación* (Gilmour & Lewis, 2006), *el área prioritaria de atención* (Askim, 2007; Botner, 1985), y *las decisiones políticas* (Office of Programa Policy Analysis and Government Accountability, 1997 en Joyce, 2015).

En lo que se refiere al caso mexicano, las investigaciones de corte cualitativo identificadas también ponen en duda el uso efectivo de la información de los programas sobre la asignación de sus recursos (Székely, 2013; Garcia López y García Moreno, 2010). A la fecha en que se realizó esta investigación no se encontraron estudios que analizaran el problema en cuestión mediante modelos econométricos para el caso analizado. En ese sentido, el presente trabajo intenta llenar un vacío en la literatura.

El *objetivo general* de este trabajo es analizar el grado de uso de la información de desempeño en la etapa de programación de los recursos de los programas sociales federales en México. Considerando los principios del enfoque del PpR que promueven el uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario, así como la tendencia de bajo uso en México y en diferentes países, el *problema de investigación* de este trabajo se refiere a la inconsistencia observada en algunos países en los que, aunque se ha incorporado el

Presupuesto por Resultados en la administración de sus gobiernos, no se encuentra un uso destacado de la información de desempeño en la asignación de los recursos públicos. A partir de ahí, la principal *pregunta de investigación* del presente trabajo con relación a México es la siguiente: ¿Se utiliza la información de desempeño proveniente del modelo de Presupuesto Basado en Resultados para la asignación de presupuesto de los programas sociales federales? Además, se plantean algunas *preguntas secundarias* que se pretenden explorar de manera periférica a la cuestión central²: ¿Qué otros factores influyen en la asignación del presupuesto de los programas sociales federales en este país? Y en el caso de que la información de desempeño sí se utilice, ¿qué tipo de información explica en mayor medida los cambios presupuestales de los programas sociales federales en México?

b. Hipótesis

En concordancia con el problema y la pregunta principal de investigación, *la hipótesis* que plantea este trabajo es: la información de desempeño de los programas sociales federales no es un factor relevante en la toma de decisiones presupuestarias.

c. Metodología

De la revisión de literatura realizada para el desarrollo de esta tesis se encuentran diferentes metodologías que ponen a prueba el uso de la información de desempeño en el análisis presupuestario. En particular, los ejercicios econométricos emplean regresiones lineales mediante el procedimiento de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), el cual estima el valor medio esperado de la variable dependiente, dado un valor de la variable explicativa. Sin embargo,

² Como se explicita en el capítulo 3, no fue posible incluir en el modelo econométrico todas las variables encontradas en la literatura que podrían funcionar como factores explicativos en el uso de la información de desempeño, en específico, las decisiones políticas; por tal motivo, no se incluye como pregunta central la exploración de otros factores en la toma de decisiones presupuestarias.

debido a que esta técnica se basa en supuestos con respecto al comportamiento de los datos que no fueron satisfechos para el modelo empleado³, entonces, se utiliza un método alternativo: la regresión por cuantiles. Esta técnica describe la relación entre un grupo de variables predictoras (X) y los percentiles (cuantiles) de la variable de respuesta (Y). Es decir, los coeficientes de la regresión por cuantiles estiman el cambio en el percentil específico de la variable dependiente (Y) producida por un cambio en la variable explicativa (X) (Vincéns & Sánchez, 2012).

En ese sentido, la regresión por cuantiles ofrece el análisis en diferentes distribuciones condicionales, de acuerdo con los cuantiles definidos, en lugar de enfocarse sólo en la media condicional. En otras palabras, mediante la regresión por cuantiles se modela la relación que existe entre la variable dependiente y la variable explicativa para distintos cuantiles de la distribución de la variable dependiente. El cuantil es el valor de una variable que separa los datos de tal manera que una proporción de valores queda por encima o por debajo del corte. Los cuantiles utilizados en este trabajo de investigación, 0.25, 0.50 y 0.75, dividen los cambios porcentuales en cuatro bloques, cada uno de los cuales contiene el 25 por ciento de los datos.

De acuerdo con la hipótesis planteada, se define como variable dependiente el *cambio en el presupuesto de los programas entre 2014 y 2015* y como variable independiente a *los indicadores de desempeño* de los programas. Asimismo, con base en la revisión bibliográfica de estudios previos en la materia, en la función a estimar se incluye un grupo de variables de control relacionadas con el tamaño presupuestal de los programas, su antigüedad de operación y el área o problemática que atienden.

De la misma forma, con base en el tratamiento de la variable dependiente que propone Zaltsman (2009), las estimaciones se realizaron para tres grupos de

³ Las pruebas formales, como se describe más ampliamente en el capítulo 3, indican la presencia de heterocedasticidad y un comportamiento no normal en la distribución de los errores.

programas por separado: i) los que tuvieron un incremento en su presupuesto de 2014 a 2015, ii) los que tuvieron un decremento en ese mismo periodo, y iii) todos los programas. La explicación de dicho autor sobre lo anterior es que, al combinar los cambios positivos con los negativos, se podrían subestimar los posibles efectos.

Por otra parte, la información para el desarrollo de este ejercicio se obtuvo de cuatro fuentes de información: la plataforma de Finanzas y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) a cargo de la misma Secretaría, y el Resumen integral del desempeño de los programas de desarrollo social del gobierno federal (RDP) encabezado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Inventario Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social. A partir de la disponibilidad y coincidencia de estas fuentes de información, se integró una base de datos con información de 183 programas sociales.

ii. Consideraciones sobre los resultados

Examinar el uso de los resultados de la gestión pública en la asignación de desempeño es un tema que, por su naturaleza, presenta algunas complicaciones. En síntesis, no existe una regla universal válida sobre los cambios en el presupuesto, es decir, el hecho de que un programa presente resultados positivos no significa que requiere aumentos en su presupuesto; y de manera análoga, un programa que muestre un bajo desempeño podría requerir un aumento en sus recursos que le permita dar mejores resultados (Gilmour; 2006b; Zaltsman, 2009; Joyce, 2005).

De la misma manera, es indeseable que exista un vínculo directo o mecanizado de la asignación de presupuesto en el sector social. Existe una relación directa cuando la información sobre desempeño se integra a los procesos de toma de decisiones de forma directa o mecánica mediante fórmulas matemáticas para

determinar con precisión las asignaciones presupuestarias⁴. Las inconveniencias de un proceso decisorio con estas características es expresado por Marcel (2008 y 2014) y Robinson & Brumby (2005) en los siguientes términos⁵:

i) desconoce las limitaciones de los indicadores y la existencia de otros instrumentos para indagar y conocer el desempeño, así como la base esencialmente política del presupuesto; ii) ignora que lo que interesa en la elaboración del presupuesto es qué se hará con los recursos en el próximo año fiscal, por lo que la información de qué es lo que ocurrió en el pasado, a través de un condicionamiento estricto de las asignaciones presupuestarias al desempeño pasado en la forma de cumplimiento de metas, si bien es importante, no es determinante del futuro [y], ii) reduce las decisiones involucradas en el proceso presupuestario a la mera asignación de recursos, cuando en dicho proceso es posible generar una serie de directrices, factores condicionantes y estímulos para los programas y organismos públicos (...) (Pág. 149).

Finalmente, el uso de la información de desempeño no sólo debe observarse en una de las etapas del presupuesto. Tal como lo señala Joyce (2005), la presupuestación basada en resultados es “un continuo que involucra la habilidad y uso de información de desempeño en cada una de las etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, auditoría y evaluación). En cada una de estas etapas hay numerosas manifestaciones de la presupuestación por resultados” (Pág. 11). Por lo anterior, concentrar el análisis en una sola etapa podría llevar a conclusiones erróneas o incompletas.

⁴ Robinson et al. (2005), Marcel (2014) y Guzmán (2007) identifican tres tipos de vinculación o intensidad de uso de la información de desempeño:

- i. *Vínculo presentacional*. La información de desempeño se presenta juntamente con el presupuesto al Poder Legislativo, a los medios de opinión y a la ciudadanía, como una forma de ilustrar los resultados que en general se espera obtener o que se han obtenido en el pasado.
- ii. *Vínculo condicional*. La información sobre desempeño se integra a los procesos de toma de decisiones a través de una vinculación directa o mecánica mediante fórmulas matemáticas, para determinar con precisión las asignaciones presupuestarias.
- iii. *Vínculo indirecto o contextual*. La información de desempeño es utilizada para informar las decisiones presupuestarias en conjunto con otros factores, como las prioridades políticas.

⁵ En sus investigaciones, Marcel (2008 y 2014) y Robinson & Brumby (2005) enfatizan los errores más comunes que surgen al relacionar directamente los resultados de un programa o política pública con la asignación de sus recursos.

iii. Resultados de la investigación

Los resultados de la presente investigación sugieren que en la asignación de recursos del ejercicio presupuestal 2015 se utilizó, primordialmente, un tipo de indicador generado por la SHCP mediante el MSD, que mide la eficiencia presupuestal de los programas en los dos años fiscales anteriores. Este hallazgo se acentúa, sobre todo, para los programas que tuvieron un recorte en su presupuesto. Sólo para los programas que tuvieron un aumento en su presupuesto tuvo relevancia la variable del MSD que mide, entre otros aspectos, el avance de los programas en su propósito, aunque con un poder explicativo menor. Por su parte, la información de desempeño que generó el Coneval, de acuerdo con el ejercicio realizado, no pareciera ser un factor explicativo de los cambios presupuestales, es decir, que los hallazgos del presente trabajo no sugieren el uso de esta información en la etapa de formulación del presupuesto. Siguiendo con lo anterior, un aspecto en el que valdría la pena profundizar es la pertinencia de la información generada para este proceso, ya que alrededor del 70 por ciento de los programas no cuenta con información sobre resultados. Entonces, el tema es qué tanto sirven estos datos para discriminar entre el desempeño de unos programas y otros.

Cuando se analiza este hallazgo, a la luz de los modelos de presupuestación por resultados y del enfoque racional en el cual se basan, destaca que el tipo de información que explica el cambio presupuestal en mayor medida es la eficiencia en el gasto presupuestal. Esto sugiere que las decisiones presupuestales se centran en la gestión de los programas, no en sus resultados, *i.e.*, qué tanto gastaron los programas, no qué resultados obtuvieron. En este sentido, aunque este indicador forme parte del Módulo de desempeño de la SHCP, no refleja el sentido del PbR.

Considerando que los resultados del análisis sugieren: i) que existe un uso de la información que se genera del MSD, pero sólo los indicadores de gestión – lo cual no refleja la parte medular del PbR –, ii) que el indicador estratégico del

MSD tuvo una significancia estadística débil, y; ii) que los indicadores aportados por el Coneval para el proceso de asignación de presupuesto no parecieran tener un uso relevante, entonces, la hipótesis planteada en este trabajo de investigación no se rechaza.

iv. Estructura del documento

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, el resto del documento se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el marco teórico que sustenta la hipótesis antes señalada. Se discuten, particularmente, los aportes del enfoque incrementalista y racional. Asimismo, se presenta evidencia empírica sobre el tema, obtenida de trabajos que han explorado la relación entre la información de desempeño de la acción pública y la distribución de los recursos. Adicionalmente, se discuten aquellos factores que podrían incidir en el uso de la información de desempeño en las decisiones presupuestarias y se resumen los factores encontrados en la literatura que podrían determinar los cambios presupuestales. En el segundo capítulo se describe el origen y los principales conceptos de los modelos de presupuestación en el mundo. Asimismo, se presentan las características de la implementación del PbR en México. Posteriormente, en el tercer capítulo, se presentan las fuentes de información a las que se recurrió para poner a prueba la hipótesis planteada, además de la metodología empleada. En el cuarto capítulo, se muestra la estadística descriptiva de los datos, así como los resultados analíticos y la interpretación de los mismos. Finalmente, en el capítulo de las conclusiones se presenta una síntesis de los resultados obtenidos, se proponen posibles explicaciones y se discuten algunas limitaciones del ejercicio, las cuales por ende definen parte de la agenda futura de investigación.

Capítulo 1. Marco conceptual

En los años sesenta y setenta aparecieron en la administración pública norteamericana una serie de reformas gerenciales, como el sistema de Planeación-Programación-Presupuestación (PpP) y el Presupuesto de Base Cero (PbC). Estas metodologías tenían como objetivo hacer más efectivo y eficiente el gasto del gobierno, con base en el uso de información técnica en la toma de decisiones presupuestarias. De estos cambios en la manera de administrar surgieron, en los años 80, los modelos orientados a resultados que se identifican, de manera genérica, como PpR.

A partir de la puesta en marcha de estas reformas, se detonó una serie de investigaciones y debates en torno a la pertinencia de administrar los recursos públicos con base en evidencia científica. Uno de estos debates surge del campo de estudio de la toma de decisiones, con las aportaciones de autores como Simon (1945) y Lindblom (1959). Estos autores enfatizaron la imposibilidad de que el comportamiento del ser humano siguiera los principios del modelo racional. Como se abordará en este capítulo, lo anterior se justifica por las exigencias en el conocimiento que implica el modelo racional y por excluir factores que intervienen en el proceso decisional como los intereses de los actores, la limitación en los recursos, el ambiente organizacional, entre otros.

La motivación de esta tesis se fundamenta en esta discusión y basa su hipótesis en el argumento de que, dado el comportamiento y las limitaciones que presentan los tomadores de decisiones, la información técnica derivada de estas reformas gerenciales no se utiliza de manera significativa en las decisiones presupuestarias.

Este capítulo tiene como objetivo presentar los principales argumentos teóricos que sustentan esta hipótesis. Para esto, en el primer apartado se discuten los dos enfoques teóricos que surgieron como parte del debate sobre el uso de la ciencia en la gestión pública, posteriormente, se muestran los principales elementos conceptuales en el ejercicio del uso de la información. En el apartado

tres, se enlistan los factores que, de acuerdo con la evidencia empírica, influyen en mayor medida en el uso de la información de desempeño.

1. Racionalidad y reformas presupuestarias

La presupuestación es un ejercicio “esencialmente político” mediante el cual se distribuyen recursos públicos limitados a diferentes propósitos que compiten entre sí en esta asignación (Marcel, 2008, pág. 42). Es un proceso en el que confluyen diferentes actores que son los encargados de tomar decisiones a lo largo de todas las etapas que conforman el ciclo presupuestario. De acuerdo con algunos autores (Lynch, 1990; Lee & Johnson, 1994), la necesidad de incorporar información de desempeño en la presupuestación surge del componente normativo de la teoría presupuestaria – la *presupuestación racional*- que impulsó el surgimiento de reformas en las administraciones públicas basadas en la *racionalidad*, en los años 60, también conocidas como reformas gerenciales y, dentro de las cuales, se encuentra el PpR. Esta teoría señala que la presupuestación pública debe vincular los datos fiscales con información sobre las actividades del gobierno, con el fin de lograr decisiones políticas más racionales (Yu, 1996).

Otros autores argumentan que la tendencia de imprimir racionalidad a la presupuestación proviene de la influencia de los enfoques de la toma de decisiones en el campo presupuestario (Feldman and March, 1981; March, 1988 en Yu, 1996). En este enfoque existen varias corrientes de pensamiento que intentan explicar en qué consiste la toma de decisiones, qué motivaciones tienen los individuos y las organizaciones para seleccionar diferentes cursos de acción, qué variables consideran en el proceso de selección, a qué restricciones se enfrentan, entre otros aspectos (Parsons, 2007)⁶. Una de estas propuestas teóricas es, precisamente, la *racionalidad*.

⁶ Tal como lo sugiriera Lasswell (2000), la toma de decisiones es un campo de estudio que se ha nutrido del conocimiento de diferentes disciplinas, como la economía, la psicología, la sociología, las ciencias políticas, la administración, entre otras.

El planteamiento de la *racionalidad* descansa en la teoría neoclásica, según la cual, cuando un individuo se enfrenta a una decisión “conoce todas las alternativas posibles, es capaz de contar con toda la información necesaria sobre dichas alternativas y [de] hacer una comparación de las mismas, así como de elegir aquélla de acuerdo con sus objetivos e intereses; es decir, cuenta con “un sistema de preferencias organizado y estable y habilidades informáticas que le permiten hacer cálculos respecto de las diversas posibilidades de acción y elegir (...) aquélla que le permite alcanzar el punto más alto posible dentro de su escala de preferencias” (Simon, 1957, pág. 241)⁷.

El surgimiento de las reformas gerenciales bajo el esquema anterior de pensamiento propició un debate en el campo de la presupuestación pública (Yu, 1996). A partir de lo anterior y derivado del estudio de las políticas públicas y de la sociología de las decisiones y organizaciones han surgido, principalmente, dos corrientes: la *racionalidad limitada* de Herbert Simon (1945) y el *incrementalismo* de Charles E. Lindblom (1959). Ambas resaltan la falta de conexión del enfoque racional con la realidad y su imposibilidad práctica dada la capacidad intelectual del ser humano, el tiempo y los costos de obtener información.

A continuación se presentan los principales argumentos de estas corrientes.

Racionalidad limitada

Simon (1982) parte de la premisa de que la información que obtiene un individuo para tomar una decisión no es completa. De hecho, puede ser inadecuada, por lo que los cursos de acción que toma suelen ser *satisfactorios*, no óptimos⁸. Su crítica principal al modelo de la racionalidad gira en torno a la imposibilidad de que un ser

⁷ Los pasos que sigue un análisis de política dentro de este marco teórico son: 1) determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, 2) indicar las opciones de acción que, por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias, se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, 3) comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, 5) elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, 4) evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados (Aguilar, 2000, pág. 45).

⁸ Considerando las limitaciones de la racionalidad humana, Simon (1982) señala que cuando un individuo toma una decisión, en realidad no está maximizando, como lo planteara la visión económica, sino más bien logra una *satisfización*.

humano conozca todas las alternativas en una decisión y todas sus consecuencias⁹. Específicamente, este autor plantea las limitaciones que restringen la racionalidad desde *el conocimiento* y el *proceso psicológico de la elección*.

Sobre la primera, el *conocimiento*, plantea que cuando se toman decisiones se puede actuar bajo el conocimiento de hechos que no son correctos o de los cuales no se tiene toda la información; asimismo, se podrían tener conclusiones incorrectas basadas en interpretaciones erróneas de la realidad o podrían obviarse alternativas o cursos de acción importantes. De igual forma, cuando las decisiones involucran a actos futuros, el individuo podría no contar con métodos adecuados para la formación de expectativas o para adaptarse ante la incertidumbre. Desde *el proceso psicológico de la elección*, la racionalidad humana, según este exponente, es limitada por varios aspectos, tales como: problemas en el almacenamiento de información en la mente humana o artificial¹⁰; falta de hábitos y de rutinas en individuos y en organizaciones¹¹ y el entorno organizacional que enmarca los procesos disponibles¹² (Simon, 1982, págs. 81-109; Parsons, 2007, págs. 305-306).

Sobre el último -el ambiente organizacional- el autor añade que las organizaciones poseen sus propios valores, experiencias e historia que forman parte del contexto bajo el cual un tomador de decisiones elige las mejores soluciones para resolver una problemática (Simon, 1982). Este factor es importante en términos del tema que plantea esta investigación, pues sugiere que el análisis de las decisiones en

⁹ Friedberg y Crozier (1990) coinciden con Simon al señalar que:

Los actores no tienen más que una libertad restringida y sólo son capaces –correlativamente- de una racionalidad limitada. Dicho de otro modo: los actores –su libertad y su racionalidad, sus objetivos y sus necesidades o si se quiere, su afectividad, son constructos sociales y no entidades abstractas (Pág. 5).

¹⁰ De acuerdo con Simon (1982), “la racionalidad humana descansa firmemente sobre los mecanismos que permiten que recurramos a ella siempre que la necesitemos” (pág. 85)

¹¹ Las rutinas permiten que se presenten las mismas respuestas antes estímulos similares, sin tener la necesidad de pensar de manera consciente en cómo actuar o qué decisión tomar nuevamente. En las rutinas organizacionales esto motiva el desarrollo de manuales de prácticas o procesos (Simon, 1982).

¹² De acuerdo con Crozier y Friedberg (1990), aunque la organización se entiende como “un conjunto de engranajes complicados bien dispuestos” estos están formados por personas “y los análisis han mostrado hasta qué punto los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos y están lejos de una coordinación mecánica (Pág. 3).

materia presupuestaria no debe pasar por alto el contexto organizacional en el cual se originan.

Incrementalismo

El segundo enfoque crítico de la racionalidad es el *incrementalismo* que fue acuñado por primera vez por Charles. E. Lindblom (1959)¹³ y, posteriormente, retomado por Aaron Wildavsky (1984).

Lindblom (1959) no encuentra en las reformas gerenciales de las décadas de 1950-1960 una solución a los problemas que enfrenta la sociedad debido a las exigencias en el conocimiento en las que se basaban. En términos propios, y en coincidencia con Simon (1945), este autor señala que: “las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que el análisis no pueda ser integral (...) cada administrador debe encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del problema” (Lindblom, 2000^a, pág. 205). A partir de lo anterior, y desde un enfoque tanto normativo como descriptivo, Lindblom plantea el *incrementalismo* como un tipo de proceso decisional que da como resultado cambios marginales y graduales basados en la observación de los resultados anteriores, mediante el uso de pruebas de ensayo y error. Asimismo, propone la resolución a los problemas públicos dentro de *la política*, es decir, en la generación de acuerdos, las votaciones y la negociación política¹⁴.

Lindblom encuentra en la experiencia de los tomadores de decisiones, así como en el alcance de los cambios pequeños, varios aspectos positivos bajo los cuales defiende su postura. Por un lado, el conocimiento de las experiencias pasadas permite al decisor conocer mejor las consecuencias de las alternativas consideradas. Por otro lado, no es necesario que el decisor implemente grandes

¹³ La tesis de la “Ciencia del Salir del Paso”, de la cual forma parte el enfoque del *incrementalismo*, fue desarrollada por Charles E. Lindblom y presentada en 1959 en “The Science of Muddling Through”. A esta obra le precedieron varios trabajos –entre los años cincuenta y noventa– en los cuales el autor fue afinando y matizando sus planteamientos iniciales (Parsons, 2007).

¹⁴ En la opinión de Lindblom (1991), “el consenso y su establecimiento necesitan ayuda de la política más que del análisis” (pág. 37).

cambios orientados al logro de sus objetivos, ya que su decisión es entendida sólo como un acercamiento hacia la resolución final de una problemática. De igual manera, existe una mayor capacidad de respuesta para corregir errores que con políticas que ofrecen grandes cambios (Lindblom, 2000b).

Los argumentos de estas dos corrientes en torno a la imposibilidad de que las decisiones se tomen única y exclusivamente considerando aspectos técnicos y haciendo a un lado factores institucionales e individuales que intervienen en el proceso presupuestario (negociaciones políticas, intereses de actores, limitación en el conocimiento y en los recursos disponibles) constituyen la base teórica de la hipótesis que plantea esta tesis. Es decir, sientan las bases para discutir que la información técnica que se genera en los PpR sea un componente importante en las decisiones de presupuesto, en específico, en la asignación de recursos de los programas sociales en México.

2. Uso de la información de desempeño en la presupuestación

En este apartado se definen brevemente los elementos clave que forman parte de la pregunta central de investigación: el *uso y la información de desempeño* para, posteriormente, exponer algunos trabajos empíricos que comparten el mismo interés de esta investigación.

Definiciones y tipologías

Patton (2008) resalta la importancia no sólo de generar información relevante para la toma de decisiones, sino de enfocar la producción de la información hacia su uso¹⁵. Al respecto, en la literatura se encuentran, de manera repetida, tres diferentes usos de la información técnica a partir de sus propósitos: *instrumental*, *conceptual* y *persuasivo* (Leviton & Hughes, 1981). En el *uso instrumental*, existe un propósito claro y específico de la información; en el *conceptual*, no existe un uso que pueda ser documentado, sino más bien se trata de influir en la forma de

¹⁵ Patton (2008) apunta que una buena medida para juzgar la calidad de una buena evaluación es su uso.

pensar de un tomador de decisiones y, por último, en el *persuasivo*, se intenta convencer a otros, mediante la evidencia, de que apoyen o defiendan cierta causa o posición¹⁶. Debido a que el objetivo de esta investigación es examinar el uso efectivo de la información técnica de los programas sociales en su asignación de presupuesto, el tipo de uso que se pretende evaluar es el instrumental.

Un segundo concepto esencial en esta investigación se refiere a la *información de desempeño*. Guzmán (2007) la define como aquella que permite conocer el logro o resultado de las actividades gubernamentales relacionadas con el otorgamiento de bienes o servicios públicos a una población. Asimismo, este tipo de información permite realizar un mejor análisis gerencial y presupuestario y contribuye a la rendición de cuentas de los gobiernos (Curristine, 2005). En otras palabras, es la información que permite a los tomadores de decisiones saber qué resultados están generando las políticas públicas implementadas y si los cursos de acción actuales están contribuyendo a la erradicación de los problemas públicos o no.

Los dos requisitos usados comúnmente para generar este tipo de información son los indicadores de desempeño y la evaluación (Robinson & Brumby, 2005). La primera herramienta, los indicadores de desempeño, se refieren a “(...) fórmulas de medición que entregan una valoración cuantitativa del desempeño, pero que, por si solas, no explican un resultado. Como mediciones, los indicadores siempre son parte de una evaluación, pero también juegan un rol fuera de ella”. Por su parte, la *evaluación* es un ejercicio sistemático que “haciendo uso de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tiene por finalidad construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas, como un programa, y encontrar factores explicativos a esas valoraciones (...)” (Guzmán, 2007, págs. 13, 14).

¹⁶ Askim (2007) a partir de una revisión literaria clasifica los usos de la información de desempeño en cinco categorías adicionales: Oportunista, disfrazado, desconocido, de limpieza y circunstancial.

Ahora bien, debido a que el proceso decisional dentro de la presupuestación requiere de una generación de información de manera sistemática y confiable, muchos países han diseñado sistemas de generación de información que se conocen como sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) (Marcel et al.; 2014). Estos sistemas se han constituido como piezas claves de las reformas gerenciales que abonan tanto a la efectividad como a los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas. En el capítulo 2 se desarrollará con mayor detalle las características del Sistema de M&E para el caso mexicano.

3. Evidencia empírica en el uso de la información de desempeño

A más de 25 años de la adopción del PpR en gran cantidad de países, los estudios revisados en la materia muestran diferentes niveles de uso de la información de desempeño por parte de unidades gubernamentales. En este apartado se muestra de manera sintética los hallazgos encontrados por un conjunto de trabajos de investigación que coinciden en valorar el uso de las medidas de desempeño en el proceso presupuestario, pero que difieren en sus técnicas de análisis, en sus unidades de observación y en sus fuentes de información. Al final de este apartado se resumen los factores que, de acuerdo con algunos estudios, podrían influir en los cambios presupuestales.

En general, la mayoría de las investigaciones revisadas, los cuales serán mencionadas más adelante, han sido realizados con metodologías cualitativas, un grupo menor ha utilizado técnicas econométricas para medir el uso efectivo de la información y algunas otras han utilizado ambas técnicas. La mayor parte de la literatura revisada utiliza diferente nivel de agregación en la unidad de observación: estados nacionales, niveles de gobiernos (estatales o locales) y organizaciones gubernamentales; un número menor ha llevado a cabo su análisis en un nivel más desagregado como es el caso de los programas públicos. En cuanto a las fuentes de información, los estudios cualitativos basan su análisis en encuestas, grupos focales o entrevistas realizadas a funcionarios de gobierno que laboran en oficinas de finanzas o a legisladores. Por su parte, los estudios

cuantitativos hacen uso de bases de información que contienen datos sobre el desempeño de las unidades de medida.

Para la exposición de lo anterior se inicia con la evidencia encontrada en estudios cualitativos y, posteriormente, se presentan los cuantitativos y mixtos.

Evidencia proveniente de estudios cualitativos

En esta categoría se encuentran los trabajos de Raudla (2012), Joyce (2015), Rivenbark & Kelly (2006), Rojas (2006), Yu (1996), Melkers (2001), Curristine (2003), Askim (2007), Marcel (2014) y Székely (2013). La mayoría de estos trabajos reportan un uso moderado o parcial de la información de desempeño en las prácticas presupuestarias.

El estudio de Raudla (2012) sugiere que en Estonia los legisladores prefieren obtener la información para las decisiones presupuestarias de sus redes sociales informales, en vez de recurrir al análisis de la información de desempeño. Asimismo, esta investigación reporta que existe una menor utilización de esta información en legisladores veteranos con respecto de los novatos. Por su parte, la investigación de Askim (2007) destaca el uso de la información de desempeño en Noruega y precisa que existe un mayor uso por parte de concejales que trabajan en sectores relacionados con la educación, con cuidados en la vejez y en asuntos administrativos, con respecto de los que trabajan en otros sectores.

En cuanto a estudios realizados en Estados Unidos, Melkers y Willoughby (2005) desarrollaron una encuesta de percepción para un grupo de legisladores y funcionarios encargados del presupuesto. Los resultados señalan que alrededor del 39 por ciento de los encuestados dijo estar de acuerdo con que algunos cambios en el presupuesto son atribuibles directamente a los resultados de la implementación del PpR. Asimismo, Rivenbark y Kelly (2006) desarrollaron un estudio a nivel municipal en el que encuentran que no más del 12.5 por ciento de los municipios utilizan las medidas de desempeño de manera rutinaria para evaluar decisiones presupuestarias; este porcentaje aumenta cuando la

información se utiliza para evaluar nuevos requerimientos o incrementos (25 por ciento para los municipios de más de 50,000 habitantes). Por su parte, Joyce (2015) reporta resultados más discretos en el uso de la información de desempeño: en un estudio en 50 oficinas estatales, sólo 4 reportaron hacer uso de la información de desempeño en la asignación de presupuesto.

En una investigación realizada para países de la OCDE, Curristine (2003) reporta que el 79 por ciento de los encuestados declaró que utiliza la información de desempeño para las decisiones presupuestarias; sin embargo, los resultados sugieren que el principal uso es indirecto, es decir, se utiliza para proveer información en el proceso presupuestario, pero no necesariamente para determinar la asignación de presupuesto. En cuanto al uso de las evaluaciones como fuente de información, el 51 por ciento de los encuestados señaló que ésta se utiliza de manera recurrente en negociaciones entre funcionarios.

Sobre estudios en América Latina, Rojas et al. (2006) presentan una amplia evaluación sobre el gasto público en Chile que, a diferencia de los estudios anteriores, ofrece resultados a nivel de programas gubernamentales. Entre algunos de los hallazgos, estos autores concluyen que existe un uso limitado de las evaluaciones en las decisiones presupuestarias por parte de las oficinas encargadas del presupuesto y de la operación de los programas. Al respecto, destaca que el 49 por ciento de los responsables de programas evaluados y el 47 y 60 por ciento de los coordinadores ministeriales y de los jefes de las oficinas de planeación y presupuesto, respectivamente, señalan que la información ha sido útil para analizar la asignación de recursos.

En cuanto a estudios sobre México, Marcel et al. (2014), con base en un trabajo de García López y García Moreno (2010), muestran resultados en el uso de la información de desempeño en la etapa de formulación del presupuesto para 25 países en América Latina. México se encuentra entre los tres mejores países en cuanto al uso de la información, medida a partir de la incorporación de indicadores de desempeño en las decisiones presupuestarias y de la atención a resultados de las evaluaciones para realizar acciones correctivas. De manera

adicional, el trabajo de García López y García Moreno (2010) destaca los avances que ha tenido México en la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo que lo ubica entre los cuatro países con capacidades avanzadas en la región. En cuanto a temas relacionados con la información de desempeño, estos autores subrayan el avance que muestra México en el desarrollo de instrumentos y capacidades en la planeación, el monitoreo y la evaluación; sin embargo, destacan que existe un camino por avanzar en cuanto al vínculo entre planeación, presupuesto y el uso del monitoreo y la evaluación en la gestión de las políticas públicas. En particular, el análisis sugiere que el área que presenta mayor debilidad es el presupuesto por resultados.

Otro trabajo que aporta al análisis del caso mexicano es el realizado por Székely (2013), el cual tuvo como objetivo valorar los resultados del Coneval, en cuanto el uso de los productos que genera, en especial sobre la calidad de estos, la eficiencia en su desarrollo y en la percepción de diferentes usuarios sobre su valor agregado. Como ya fue comentado, el Coneval es la instancia gubernamental encargada de coordinar la evaluación de los programas sociales federales y, por lo tanto, de proveer insumos sobre su desempeño. De los principales hallazgos de este estudio se extrae que los usuarios participantes en la muestra “no identifican en general que exista una relación entre el SED [Sistema de Evaluación del Desempeño] y las asignaciones presupuestales de los programas cada año (...)”. Asimismo, “no se observa que [el SED] incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de definiciones para evitar duplicaciones, o en la realización de consolidaciones (...)” (Pág. 10). En especial, este informe señala que:

La Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR [Matriz de Indicadores] o en los resultados del SED. Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales, lo cual erosiona su imagen y percepción de utilidad e incidencia (Székely, 2013, pág. 10-11).

Evidencia provenientes de estudios cuantitativos y mixtos

En este grupo de investigaciones se revisaron los trabajos de Zaltsman (2009), Gilmour y Lewis (2006a), Gilmour y Lewis (2006b), United States General Accounting Office (2004) y Tat-Kei (2011). Los resultados de estos trabajos apuntan a un uso moderado de la información proveniente de los sistemas de *M&E* en la presupuestación, aunque no siempre en el sentido esperado.

Al respecto, el estudio de Tat-Kei (2011) realizado en Indianápolis sugiere una relación positiva entre el número de indicadores de desempeño que elaboran y reportan los departamentos y los cambios en el presupuesto de los programas pertenecientes a dichos departamentos (un cambio en el número de indicadores de desempeño reportados en uno por ciento incrementa el rango del presupuesto asignado a los programas en 1.9 por ciento). Otro hallazgo apunta a una relación negativa entre el número de indicadores de resultados de los programas y variaciones en su presupuesto (un cambio en uno por ciento en el número de indicadores de resultados disminuye el rango del presupuesto de los programas entre 2 y 4.6 por ciento). De acuerdo con este autor, esto podría sugerir que los departamentos que cuentan con información a este nivel tienen mayores herramientas para justificar la existencia del programa y, por lo tanto, lograr mayor estabilidad en su presupuesto.

En 2004, la United States General Accounting Office (GAO) elaboró un amplio informe con el fin de examinar cómo intervino el Performance Assessment Rating Tool (PART, por su siglas en inglés)¹⁷ en la toma de decisiones de la Office Management Budget (OMB) para desarrollar la petición de presupuesto del Presidente en el año fiscal 2004; así como para detectar las fortalezas y debilidades de esta herramienta de evaluación. El PART era una evaluación que realizaba el gobierno de Estados Unidos para evaluar de manera integral la efectividad de los programas. Esta información de desempeño calificaba a los programas en cuatro dimensiones: i) claridad en su propósito y diseño, ii)

¹⁷ El PART es una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos que fue lanzada formalmente en el 2003 como parte del enfoque de presupuestación basada en desempeño que se instituyó durante el gobierno de George W. Bush.

planeación, iii) gestión y iv) sus resultados¹⁸. En general, resalta que el principal efecto del PART se encuentra en su habilidad para brindar recomendaciones de la OMB respecto de cambios en la gestión y en el diseño de los programas (80% de las recomendaciones realizadas a 234 programas estuvieron dirigidas a mejorar el diseño y gestión de los programas; sólo 20 por ciento se relacionaron con la asignación de fondos). Este estudio también confirma, a partir de las entrevistas con funcionarios de la OMB, que el desempeño no es el único factor en las decisiones presupuestarias. Asimismo, se detectó que la mayoría de los programas que fueron calificados como “efectivos” o “moderadamente efectivos” tuvieron un incremento en su presupuesto y, en el caso de los programas con desempeño valorado como “inefectivo” existieron recortes de fondos. Sin embargo, esta decisión no fue lineal, puesto que hubo casos en los que aplicó la lógica contraria. En la parte econométrica, los hallazgos de este estudio muestran un efecto positivo entre la calificación del PART y los cambios en el presupuesto, aunque sólo los componentes de “propósito” y “resultados” son positivos y significativos estadísticamente. Este mismo resultado aparece en los programas presupuestalmente pequeños. Si bien este estudio presenta resultados interesantes, se considera que deben ser tomados con cautela, puesto que podrían estar sesgados al no incluir ninguna variable de control.

Gilmour & Lewis (2006) retoman la información del estudio anterior e investigan los efectos del PART en las recomendaciones del presupuesto en los Estados Unidos, pero con una especificación más completa de su modelo econométrico. La investigación de estos autores sugiere que la calificación del PART tiene un impacto estadísticamente significativo en las decisiones de presupuesto dentro del OMB (un incremento de la calificación del PART en 10 puntos podría aumentar el presupuesto entre 4 y 5 por ciento¹⁹). Este impacto es mayor en programas con presupuesto pequeño y mediano, lo que podría sugerir, de

¹⁸ Esta información puede ser consultada en:

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmore/part.html>

¹⁹ El estudio de Gilmour & Lewis (2006) analiza dos cohortes de programas federales: los programas que fueron evaluados por primera vez en el año fiscal 2004 y vueltos a evaluar en el año fiscal 2005, y los programas que fueron evaluados por primera vez en 2005. Por este motivo, se presentan dos cifras en el reporte de resultados de este estudio.

acuerdo con los autores, que los programas con presupuesto grande gozan de mayor estabilidad que podría explicarse desde la inercia en el presupuesto, además de que dichos programas atienden problemas públicos primordiales (en programas pequeños un incremento de 10 puntos en la calificación incrementa el presupuesto entre 1.3 y 13.5 por ciento). Otro hallazgo es que la calificación del componente de “resultados” tiene un impacto menor en las decisiones de presupuesto que el “propósito del programa” (entre 2.4 y 0.3 por ciento *versus* 3.3 y 5.8 por ciento, respectivamente), lo que contradice una de las directrices del PpR que es la orientación hacia resultados.

En un estudio posterior (2006), estos mismos autores evalúan la presupuestación por desempeño en el gobierno federal, en particular, el rol que juega el mérito de los programas (medido por la calificación del PART) y el factor político. Un hallazgo interesante es que el impacto del componente de “resultados” disminuye cuando el componente político es tomado en cuenta en el modelo. Asimismo, la calificación del PART muestra una correlación positiva entre el presupuesto de los programas y el departamento de origen. Es decir, que la calificación de los programas que fueron diseñados en administraciones cuyo partido político es contrario al vigente tiende a tener más impacto en la asignación de su presupuesto, no así los programas que se relacionan con el partido político actual, lo que sugiere que están más “protegidos” del uso de la información de desempeño. En otras palabras, existe un uso político de la información de desempeño, lo que genera una asimetría en su aplicación.

Finalmente, Zaltsman (2009) valora el rol que juega la información proveniente de los sistemas de evaluación y monitoreo en los procesos presupuestarios en Chile y utiliza como unidad de medida a agencias y a programas. Los resultados cualitativos de este estudio sugieren que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de los programas sí son tomadas en cuenta en las decisiones presupuestarias, no así los indicadores de desempeño, cuya utilidad es cuestionada. En el modelo econométrico aplicado a los programas gubernamentales, la variable explicativa principal es el tipo de recomendación

derivada de la evaluación. Las variables de control son *tipo de evaluación*, *tamaño de presupuesto del programa* y *dummies para controlar por el efecto de los años*²⁰. El análisis sugiere que los programas cuya recomendación fue “terminar su operación” tuvieron reducciones en su presupuesto en 37 puntos porcentuales más que otros programas evaluados. Asimismo, los programas evaluados cuya recomendación se dirigió hacia cambios substanciales en su diseño tuvieron un incremento 6.2 puntos porcentuales menos que los que requirieron ajustes menores. El autor considera que la recomendación de “cambios substanciales” puede ser interpretada por los tomadores de decisiones como un desempeño pobre, por lo que el incremento en su presupuesto es menor. En cuanto al resto de las variables – tipo de evaluación y tamaño de presupuesto – éstas no fueron estadísticamente significativas.

4. Factores que inciden en el uso de la información de desempeño y en los cambios presupuestales

La evidencia antes presentada ofrece algunas explicaciones de los factores que influyen en el uso de la información de desempeño para la distribución de los recursos públicos, así como de otras variables que podrían incidir en este ejercicio. Esta sección presenta un resumen de estos determinantes, los cuales servirán de insumos para el planteamiento del modelo de análisis, para la discusión de los resultados que se deriven de este trabajo y para dar respuesta a las preguntas secundarias de la investigación. A continuación se exponen cada uno de estos.

²⁰ Zaltsman (2009) considera que existe un error en juntar en un mismo modelo los diferentes cambios en el presupuesto: incremento y decremento, ya que esto podría estar subestimando los efectos totales. Por lo anterior, calcula tres tipos de regresiones por cada modelo, el general y uno por cada tipo de cambio. Este tratamiento de los datos se retoma en el presente documento.

a. *Factores que inciden en el uso de la información de desempeño*

Calidad. Existe mayor probabilidad de que la información se utilice cuando ésta es de calidad y relevante para los tomadores de decisiones (Joyce & Sieg, 2002; Jordan & Hackbart, 1999; Johnson, 2008; Kamensky, 1995; Feinstein, 2002). De acuerdo con Curristine (2005), en los países de la OECD la cantidad de información de desempeño se ha incrementado de forma importante, pero todavía existen debilidades en la calidad de la información, lo cual juega en contra de su uso.

- **Formato.** Existe mayor probabilidad de que se utilice la información cuando su formato es claro y sintético (Raudla, 2012). En este sentido, informes muy extensos, cargados de tecnicismos o abstractos serán más difíciles de leer que documentos que estén mejor estructurados y con hallazgos mejor comunicados (Curristine, 2005; Van Dooren & Sterck, 2006)²¹.
- **Costo de información.** Existe mayor probabilidad que se utilicen indicadores orientados a resultados, que a insumos o actividades (Grizzle, 1986). Sin embargo, es más difícil para las organizaciones generar información sobre los primeros (Joyce, 2005). Lo anterior se relaciona con los costos de desarrollar indicadores o evaluaciones de impacto, cuyo costo promedio rebasa al de otro tipo de evaluaciones; además, no todos los programas cuentan con un diseño que permita generar más fácilmente este tipo de información.
- **Habilidades de tomadores de decisiones.** Existe mayor probabilidad de que se utilice la información de desempeño si los funcionarios encargados de leer, interpretar y usar dicha información cuenta con

²¹ Los memorandos de política pública son un ejemplo de formato de presentación sintética. Asimismo, en México se identifican algunos esfuerzos para generar este tipo de información mediante la Evaluación Específica de Desempeño que resume en seis páginas el desempeño del Programa, particularmente, en temáticas como resultados, productos, presupuesto, cobertura y seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

capacidades técnicas adecuadas para desempeñar esta tarea (Forss, Kruse, Taut, & Tenden, 2006).

b. Factores que inciden en la asignación de presupuesto

- **Tipo de sector.** Hay sectores del gobierno en los que es más fácil mecanizar las asignaciones de presupuesto que en otros (Askim, 2007; Botner, 1985). Por ejemplo, en el área social o de asistencia utilizar directamente la información de desempeño en la asignación de recursos podría llevar a no atender un problema público importante en sus consecuencias (Bell, 1976 en Parsons; 2007)²². En ese sentido, se esperaría que en ciertas áreas existiera un comportamiento inercial en la asignación del presupuesto considerando su naturaleza²³.
- **Tamaño del programa.** Es menos probable que programas con presupuestos altos presenten incrementos importantes en sus recursos dado el nivel base de su presupuesto (Zaltsman, 2008). Estos programas, según Gilmour & Lewis (2006), tienden a estar mejor establecidos, suelen atender problemas públicos con mayores consecuencias, por lo que se esperaría un comportamiento inercial en la distribución de sus recursos.
- **Antigüedad.** Gilmour & Lewis (2006) sugieren en su investigación que los programas que cuentan con más años de operación podrían presentar menores modificaciones en su presupuesto, puesto que, al igual que los programas con presupuesto alto, podrían estar mejor

²² En su estudio Bell (1976) explica como los modelos racionales y de presupuesto por programas se introdujeron al Departamento de Defensa de los Estados Unidos. “La introducción de los presupuestos funcionales lógicos y análisis costo-beneficio resultó adecuado para el sector de la defensa (...) en otras áreas como la tecnocracia podía llegar a un límite” (Bell, 1976 en Parsons 2007, 296).

²³ Al respecto, Ugalde (2014) señala que el hecho de exista un presupuesto que sea “ineludible”, no significa que sea “inamovible”, por lo que se pueden identificar “áreas de mejora y modificarlas sin que el gobierno faltara a sus obligaciones jurídicas o políticas (Pág.10).

establecidos, lo cual supondría una práctica inercial en la asignación del presupuesto.

- **Política.** Los sistemas basados en resultados no han reemplazado ni pueden reemplazar el proceso político que coexiste en la toma de decisiones. Las negociaciones, los acuerdos e intereses forman parte del proceso presupuestario y representan el ingrediente subjetivo dentro de las decisiones que determinan las prioridades y compromisos programáticos definidos políticamente (Office of Programa Policy Analysis and Government Accountability, 1997 en Joyce, 2015; Curristine, 2005; Marcel et al., 2014; Marcel; 2008). De acuerdo con Gilmour y Lewis (2006b), para su uso la información de desempeño debe “ser [aún] interpretada y evaluada en el contexto de cada programa su misión y su historia” (Pág. 743). Dado este carácter subjetivo, se corre el riesgo de que la información sea politizada; por ejemplo, que un partido implemente la presupuestación basada en desempeño ignorando información negativa de los programas que defienden y recortando el presupuesto de programas que no demuestran resultados o con los que no está a favor.

En particular, estos últimos factores, los que inciden en la asignación de presupuesto, son de relevancia especial para este trabajo, puesto que servirán para explorar una de las preguntas secundarias de esta investigación y apoyarán el diseño del modelo econométrico que se utilizará.

Capítulo 2. Una administración por resultados: Caso México

Varios autores coinciden en que los gobiernos nacionales, desde hace varias décadas, se han enfrentado al reto de gestionar ante problemas públicos de mayor complejidad, cambios demográficos, pobreza persistente, dificultades económicas y demandas ciudadanas por una gestión más transparente y mayor calidad en los servicios (Botner, 1985; Gómez, 2008; Curristine, 2005). La administración pública tradicional, orientada hacia el control financiero y la medición de actividades y procesos, no ha brindado una respuesta satisfactoria ante las exigencias de un mundo en cambio constante (Curristine, 2005). Lo anterior ha guiado la búsqueda de una administración pública más eficiente y efectiva, a mejorar las capacidades de gestión en el sector gubernamental y las herramientas para la toma de decisiones.

En este contexto es como surgen las reformas gerenciales que buscan mejorar el desempeño de la acción pública a partir de la medición de sus resultados y bajo un objetivo común: incrementar la racionalidad en las decisiones gubernamentales. De acuerdo con lo discutido en el capítulo anterior, esto implica hacer uso de la ciencia y el conocimiento en los procesos decisorios.

Como parte de estas reformas surge el PpR²⁴: un paradigma gerencial basado en “una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación” (Arellano, Gil, Ramírez, & Rotano, 2004, pág. 155).

La instrumentación del PpR en el sector público se ha extendido a lo largo del mundo a partir de las primeras experiencias en los años noventa en países como Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido, entre otros. Desde su puesta en marcha, varias investigaciones han documentado estas prácticas, con

²⁴ En la literatura se encuentran diferentes terminologías para hacer referencia a las técnicas gerenciales orientadas al logro de resultados (Presupuesto para Resultados, Presupuesto basado en Resultados, Presupuesto por Desempeño, entre otras). Para fines de este trabajo, se utilizará el término PpR para referirse de manera genérica a todas estas herramientas gerenciales.

el fin de detectar los contextos institucionales, normativos y culturales bajo los cuales se han desarrollado (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014).

En conexión con el marco conceptual antes presentado, este segundo capítulo tiene como objetivo describir el surgimiento de los modelos de PpR en el mundo y, en particular, el *Presupuesto basado en Resultados*, que es el modelo gerencial que adoptó México en 2007 para nutrir de información al proceso presupuestario en la federación. Para lo anterior, en el primer apartado de este capítulo, se exponen los antecedentes del PpR, su definición y aplicaciones; en el segundo, se discute la introducción de este modelo en México y las características propias de esta adopción. Finalmente, en el tercer apartado se presenta, de manera general, el Sistema de M&E en México, como una herramienta que alimenta al PbR y dentro de la cual se generan los indicadores y las evaluaciones de los programas sociales. Los hallazgos de estas últimas forman parte de los insumos que serán utilizados para realizar esta investigación.

1. Surgimiento de un nuevo modelo gerencial: el PpR

En los años setenta surgieron varias reformas encabezadas por los países desarrollados con el fin de “superar disfunciones y externalidades negativas generadas por el modelo de Estado de Bienestar prevaleciente en dichos países” (González, 2013, pág. 12). Este conjunto de modificaciones, que impulsó un cambio de paradigma en la administración pública, se conoce como Nueva Gestión Pública. La NGP reemplazó el enfoque basado en principios de centralización y control directo por una gestión orientada hacia la eficiencia y eficacia del quehacer público (González, 2013). Al respecto, Pardo (2010) señala que la NGP propone:

- a) La asignación de recursos basada en mediciones de desempeño; b) el rediseño de procesos administrativos para la obtención de mejores resultados; y c) privilegiar servicios públicos que generen valor agregado a la ciudadanía. Respecto de la rendición de cuentas y control, la NGP propone [que]: a) esta rendición debe hacerse con base en los recursos utilizados y metas alcanzadas; b) el control debe hacerse sobre resultados;

c) se involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas; y, d) que otros actores, notablemente, el Legislativo, vigilen el desempeño de la administración (Pág. 394).

La llegada de esta corriente reformadora en América Latina incorporó elementos políticos e institucionales, además de los administrativos y operativos que tuvieron mayor relevancia en países pioneros, como Reino Unido y Estados Unidos. La interpretación propia de la NGP en la región se englobó bajo el término de *Gestión para Resultados*. Éste incorporó iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, así como el marco normativo para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas públicos, entre otras (González, 2013).

De acuerdo con la OCDE (2000), el término de Gestión por Resultados fue acuñado, dentro de la esfera pública, en 1994, por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Si bien no existe una definición única de la GpR (Grupo Naciones Unidas para el Desarrollo [GNUD], 2011; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2016; Serra, Verónica, & Saz, 2007), las diferentes nociones coinciden en una orientación hacia resultados y en la importancia de la participación de actores clave.

En este contexto, la GpR es concebida como:

una estrategia de gestión según la cual todos los actores, que contribuyen directa o indirectamente a alcanzar una serie de resultados, garantizan que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de los resultados esperados (productos, efectos y metas de más alto nivel o impactos). Los actores por su parte utilizan la información y evidencias sobre resultados para informar la toma de decisiones sobre el diseño, la asignación de recursos y la ejecución de programas y actividades, así como para la elaboración de informes y rendición de cuentas” (GNUD, 2011, pág. 9).

Para propósitos de este trabajo, se destaca el énfasis que pone esta definición en el uso de información y evidencia de las acciones públicas en la asignación de presupuesto.

De acuerdo con García López y García Moreno (2010), la GpR es una estrategia integral que considera los diferentes componentes del ciclo de gestión pública, los cuales aportan los principales elementos para que el quehacer público esté orientado hacia el logro de resultados. Estos componentes son: *Planificación para resultados, Presupuesto por resultados, Gestión financiera, Auditoría y adquisiciones, Gestión de programas y proyectos y Monitoreo y evaluación*²⁵. Son de especial importancia para ese trabajo, el segundo y el último componente: el *Presupuesto por resultados* y el *Monitoreo y evaluación*. El primero, es el conjunto de procesos que vinculan los resultados del quehacer público con la gestión financiera. Por su parte, el M&E es un concepto integrador que incluye herramientas para realizar una “recopilación sistemática de los datos arrojados por los indicadores predefinidos para proporcionar información al conjunto de actores interesados acerca de la utilización de los fondos asignados, del avance y logro de los objetivos (y sus expresiones cuantitativas)”, así como “una apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica o de sus resultados” (OCDE, 2002, pág. 21-27). La relevancia de estos dos componentes para esta investigación se basa primordialmente en que los sistemas de M&E son los encargados de generar la información de desempeño de los programas y que el Presupuesto por resultados impulsa el uso de esta información en la toma de decisiones. Ambos elementos, como se verá más adelante, han sido parte de la instrumentación de la GpR en México.

²⁵ García López & García Moreno (2010) definen las etapas del ciclo de la siguiente manera: la *Planificación por resultados* “es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la situación futura que desea alcanzar y la forma de hacerlo”. La *Gestión financiera, auditoría y adquisiciones* se refiere a tres aspectos: el primero, “los componentes administrativos que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de objetivos y las metas del sector público” (Gestión financiera); el segundo, el “conjunto de previsiones de control externas e internas para las unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto” (Auditoría); finalmente, “el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios necesarios” (Adquisiciones). Por su parte, la *Gestión por programas y proyectos*, “es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno” (Pág 17-18). Las etapas restantes se describen en los párrafos subsiguientes, dentro del cuerpo del texto principal.

Un pilar fundamental del GpR es el PpR, cuyo origen se encuentra dentro de las técnicas de gestión surgidas en los Estados Unidos en los años sesenta²⁶. Dichas técnicas coinciden en destacar como tema central la asignación de recursos públicos, pero con diferente manera de vincular el presupuesto con los resultados (Robinson, 2011). Entre estos modelos se encuentra la *PpP* y el *PbC*. La *PpP* fue inicialmente utilizada, en la década de los 60, en el departamento de defensa de los Estados Unidos y, posteriormente, fue extendida en el gobierno federal. Dicho sistema, se basaba en principios de planeación estratégica y buscaba ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales y recursos de fuentes e instituciones diversas (Marcel, et al., 2014). Este es el antecedente de la administración de los recursos basada en estructuras programáticas, como se utiliza en México²⁷.

La principal dificultad de esta práctica se encontró en su implementación. Puesto que: 1) no era posible expresar todas las actividades del gobierno dentro de la categoría de programas; 2) existían ambigüedades en la clasificación de algunos de estos, debido a que su operación era compartida por más de una organización y, 3) no era posible definir indicadores pertinentes para todos los bienes y servicios. Lo anterior provocó que su uso y beneficios fueran limitados; sin embargo, aún se sigue utilizando en algunos países como un tipo de clasificación programática (Marcel, et al., 2014).

Posteriormente, en los años setenta apareció una nueva propuesta para administrar los recursos públicos, el *PbC*, que se enfocaba en una revisión a detalle del gasto y en la priorización del mismo de manera continua (Robinson,

²⁶ Las investigaciones sobre el surgimiento de estas técnicas concuerdan en que el primer impulso apareció en los Estados Unidos con las recomendaciones de la Comisión de Hoover en 1949, la cual enfatizaba la orientación hacia resultados de los programas, más que los insumos requeridos para la implementación de estos (Gómez, 2008; Curristine, 2005; Joyce, 2002).

²⁷ De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la estructura programática es “el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos público” (Art. 2).

2011). El análisis a profundidad del total del gasto cada año lo volvía inoperante, puesto que exigía la producción de una gran cantidad de información para realizar un análisis a detalle y, por lo tanto, de la inversión de mucho tiempo. Otro de los inconvenientes que presentó este modelo era que ignoraba el camino que habían transitado los programas para presentar los resultados actuales y, en cambio, se apostaba por un análisis meramente técnico (Robinson, 2011; Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014). En particular, este enfoque se oponía a la visión incrementalista e inercial en el presupuesto y apostaba por una revaloración de todos los programas de gasto a detalle.²⁸

Entre los años noventa y dos mil, según lo señalado por Marcel et al. (2014), muchos países fueron incorporando en su presupuestación medidas de desempeño para una toma de decisiones informada. En México, la instrumentación oficial del modelo basado en resultados en la administración pública federal se dio pocos años después, en 2007.

Definición y aplicaciones

El presupuesto es un instrumento mediante el cual se “resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa (...) es uno de los procesos fundamentales que estructuran el funcionamiento del Estado (Marcel et al., 2014, págs. 3, 31). En ese sentido, la presupuestación o proceso presupuestario es el conjunto de etapas por las que pasa el ejercicio del presupuesto cada año. Estas etapas son: *programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación*²⁹ (Marcel et al. 2014).

²⁸ Para la elaboración del ejercicio presupuestal de 2016, en México el Ejecutivo Federal anunció la introducción del *Presupuesto Base Cero* en el gobierno federal, motivado por una serie de recortes en el gasto federal como parte de medidas de responsabilidad fiscal. Lo anterior continuó con una tendencia en la reducción de programas presupuestarios (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2015)

²⁹ En particular, en este trabajo nos centramos en lo referente a la etapa de *formulación* como aquella “que tiene lugar al interior del Ejecutivo, donde se producen las principales negociaciones entre los ministerios sectoriales y la autoridad central -[el Ministerio de finanzas], la Casa presidencial o el Gabinete, o una combinación de ellos- hasta generar una propuesta de presupuesto (Marcel, et al., 2014, pág. 46).

Es precisamente en esta función del gobierno, la presupuestación, en la que se centra el PpR, con el fin de “cambiar fundamentalmente el proceso de elaboración presupuestaria [tradicional] al vincularlo de una forma sistemática a la efectividad y eficiencia del gasto” (Robinson, 2011, pág.13), así como de “neutralizar las fallas de Estado en la asignación de recursos (...) y fortalecer la disciplina y rigurosidad del [presupuesto]” (Marcel et al. 2014, pág. 55). Este reto de vincular la efectividad del gasto a la asignación de recursos que se plantea el PpR es el foco análisis de la presente investigación.

En cuanto a la definición del PpR, no existe consenso ni modelos de aplicación homogéneos lo que, de acuerdo con Marcel (2008), podría apuntar a que la manera en la que se ha implementado esta técnica en los países ha dependido “significativamente de las características de su institucionalidad presupuestaria así como de las necesidades y limitaciones que impone el nivel de desarrollo del Estado” (Pág. 42). Más adelante, se exponen las características del modelo que adoptó México.

Este mismo autor propone la siguiente definición del PpR:

Conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados (...) de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las [organizaciones] públicas obtengan dichos resultados (Pág. 43).

A la luz de lo anterior, el PpR se considera como un mecanismo que sirve para enfrentar prácticas tradicionales dentro del proceso presupuestario, como el *incrementalismo*³⁰. En términos de la asignación de recursos, esta práctica

³⁰ Al respecto, Marcel (en García López y García Moreno, 2010) señala que:

después de un prolongado periodo de expansión en las funciones públicas y de un sostenido crecimiento de los recursos para solventarlas, este proceso se detuvo bruscamente en la década de 1980 (...) La forma “incrementalista” de elaborar los presupuestos se transformó en sinónimo de rigidez y, por lo tanto, en un obstáculo para los ajustes fiscales. Esto hizo surgir nuevas técnicas presupuestarias más propicias para el ajuste fiscal, impulsó el regreso de presupuesto equilibrado, y motivó drásticos ajustes fiscales como un componente fundamental de los programas de estabilización macroeconómica (Pág. IX).

conlleva a que la elaboración del presupuesto se realice “a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o [de] la justificación de los programas financiados por ellos” (Marcel et al., 2014, pág.56).

Sobre los alcances del PpR, es importante destacar que éste no pretende intervenir únicamente en la asignación del presupuesto, es decir, en la etapa de *formulación* del ciclo presupuestario. Al respecto, Marcel et al. (2014) aportan una clasificación de las tareas del gobierno en las que el PpR puede influir mediante el uso de la información de desempeño. A continuación se describen cada una de éstas.

- La programación sectorial, al interior de los ministerios e instituciones públicas, a fin de vincular actividades, programas y proyectos a objetivos estratégicos, recursos presupuestarios y metas.
- La asignación de recursos a programas o proyectos [con] base [en] información de desempeño (aumentos, disminuciones, continuidad) y consistencia de prioridades.
- La asignación de recursos a programas o proyectos nuevos, [con] base [en] la recomendación técnica de diseño para alcanzar los objetivos y metas programáticas, y a la consistencia con prioridades, ambos antecedentes necesarios para justificar las propuestas presupuestarias.
- La eliminación de programas o proyectos que no responden a objetivos programáticos.
- La presentación de los principales indicadores y metas de desempeño de productos estratégicos vinculados a recursos presupuestarios.
- La identificación y acuerdo de programas, proyectos, políticas u organizaciones existentes que requieren ser evaluadas para tomar decisiones a futuro.

- La incorporación de acciones concretas de mejoramiento de programas o proyectos orientadas a mejorar el desempeño, según objetivos y metas programáticas, en aspectos de diseño, procesos y mejoramiento de gestión, y aspectos organizacionales.
- La rendición de cuentas ante la ciudadanía o sus órganos representativos respecto de los desempeños alcanzados mediante la aplicación de recursos públicos.

De acuerdo con el objetivo de la presente investigación – el análisis del grado de uso de los indicadores de desempeño de los programas sociales en la distribución de sus recursos– se valorará únicamente lo relativo a la segunda y tercera aplicación: *la asignación de presupuesto en programas sociales en México*–. De lo anterior se deriva que sólo se abordará una de las cinco etapas de la presupuestación, la *formulación del presupuesto*.

Finalmente, como se expuso antes, a partir de la introducción extendida del PpR en los años 90, éste ha sido adoptado en muchos países y ha gozado de mejor recepción que las prácticas que le antecedieron (como el Presupuesto por programas y el Presupuesto en base cero) (Marcel, 2008). Una explicación de lo anterior son los beneficios que obtienen los gobiernos de una presupuestación basada en principios de planeación estratégica, que busca conocer los resultados de la acción pública y no sólo se orienta en aspectos de gestión. Arellano et al. (2004) resumen lo anterior de la siguiente manera:

es con base en una reforma al proceso presupuestal, que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; el presupuesto y su proceso [son] la guía principal que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de la construcción del presupuesto que [se] definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales. Por ello (...) un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público (pág. 156).

2. Implementación del PpR en México

En México, durante el periodo de gobierno 1995-2000, aparecieron una serie de reformas al sistema integral de programación y presupuestación mediante el Programa de Modernización Administrativa y el Programa Nacional de Financiamiento. Estas reformas incluían cambios legales y normativos para “dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario (...) [asimismo] comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios” (Arellano et al., 2004, pág.228).

La reingeniería organizacional se centraba, principalmente en: la planeación estratégica, los recursos humanos y la instrumentación de una nueva estructura programática (NEP) en todo el aparato gubernamental, así como en el Sistema de Evaluación de Desempeño mediante indicadores (SHCP, 1998 en Arellano et al. 2004). Con la NEP se buscaba vincular las funciones estratégicas de la administración pública con los programas y actividades, así como con el Plan Nacional de Desarrollo (Marcel, et al., 2014).

Esta serie de reformas surgieron bajo un contexto de falta de articulación entre los diferentes elementos del ciclo de la gestión pública, en lo que destaca, de acuerdo con Arellano et al. (2004):

- a. La falta de vinculación entre metas y objetivos sectoriales con el presupuesto;
- b. La insuficiencia de información programática para medir los resultados de la política de gasto;
- c. La concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos;
- d. La falta de negociación entre el contenido programático y el ejercicio de gasto;
- e. El énfasis de la evaluación en el cumplimiento normativo, no en resultados.

En el sexenio presidencial siguiente (2000-2006) permaneció la NEP y se impulsó el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Servicio Profesional de Carrera, dos proyectos que no se lograron concretar en la administración anterior. Asimismo, se ajustó la estructura programática, lo que dio como resultado un nuevo diseño del proceso presupuestario (Proceso Integral de Programación y Presupuestación) (Marcel, et al., 2014).

Uno de los principales cambios en esa administración fue la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley de Presupuesto), en 2006, la cual norma “la programación, la presupuestación, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y egresos públicos federales” (Friscione, 2016, párr.6)³¹. Esta normatividad reguló por primera vez la vinculación entre los resultados de las acciones públicas y el ejercicio presupuestario, estableció la obligación de evaluar a los programas presupuestarios y permitió continuar con los esfuerzos para la implantación del SED. En este sentido, la Ley de Presupuesto brindó el marco legal que dio paso a la implementación del *Presupuesto basado en Resultados* en 2007, que es la forma con la que se nombró al PpR en México.

En ese mismo año, se llevaron a cabo otras series de reformas que afianzaron la puesta en marcha del PbR en México: la Reforma Hacendaria Integral en 2007 y en 2008 la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de gasto público y fiscalización (Friscione, 2016).

Estructura del Presupuesto basado en Resultados

El PbR está dirigido por la SHCP y en su ejecución participan las dependencias y entidades de la administración pública federal. En la Figura 1 se muestra de manera resumida la estructura de este modelo para el caso mexicano. Una herramienta clave de este andamiaje es la *planeación estratégica*³², la cual se

³¹ En la sección “El inicio de la evaluación de resultados en México”.

³² De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016):

La Planeación Estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el

operacionaliza mediante la alineación de los todos objetivos, metas y estrategias de los programas sectoriales y presupuestarios con el documento rector en materia de planeación, el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Figura 1: Estructura del Presupuesto basado en Resultados



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2016) y Friscione (2016).

En concordancia con otros modelos de administración por resultados, el PbR tiene como eje central el *Sistema de Evaluación del Desempeño*, el cual está compuesto por un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar “una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (Ley de Presupuesto, art.2, LI). De acuerdo con Friscione (2016), unos de los objetivos de la instrumentación del SED en la Administración Pública Federal (APF), es “propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados” (párr.4)³³. El SED se alimenta, principalmente, de información proveniente de las evaluaciones de los programas presupuestarios,

entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen (Diapositiva 5).

³³ Sección “Estructura del PBR”.

así como de indicadores estratégicos y de gestión provenientes de la Matriz de Indicadores (MIR).

En las siguientes páginas, se presentan las principales características del sistema de M&E en México que, como se ha discutido a lo largo de este trabajo, provee la información de desempeño que se utilizará para probar la hipótesis de esta tesis.

3. Sistema de Monitoreo y Evaluación

Como ya fue discutido, la SHCP lidera el Sistema de Evaluación de Desempeño que se implementó en México en 2007 y, a su vez, el Coneval encabeza un sistema propio de M&E con características similares al primero, pero enfocado al desarrollo social. En esta sección se analiza en particular el Sistema del Consejo por ser el organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de los *programas sociales*, que son la unidad de observación de esta investigación, tal como se desarrolla más adelante; así como de participar en la construcción de los indicadores de los programas, mediante la MIR. Toda esta información que genera el Coneval sirve como insumo para alimentar de información al SED y a las herramientas que se vinculan a éste.

Primeramente, en 2004 se promulgó en México la Ley General de Desarrollo Social (Ley de Desarrollo Social), la cual ordenó la evaluación de la política de desarrollo social en México y dio origen al Coneval. Este organismo tiene como objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecutan las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, que garanticen la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad (Ley de Desarrollo Social, Art.81).

Posteriormente, en 2007, a inicios de su gestión, el Coneval junto con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitieron los *Lineamientos Generales*

para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos de Evaluación) como una de las primeras acciones encaminadas a normar el ejercicio de evaluación de los programas y las políticas en México y consolidar la implementación del SED. La publicación de los *Lineamientos de Evaluación* permitió unificar el ejercicio de la evaluación en las dependencias y entidades de la APF, mediante el establecimiento de criterios técnicos y operativos para el desarrollo de la evaluación y de la MIR, así como darle continuidad a los ejercicios de evaluación que se venían realizando desde años atrás. Por otro lado, con esta normatividad se intentó promover el uso efectivo de las evaluaciones para la mejora de los programas, a través del seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones (Lineamientos de Evaluación, numeral siete).

En seguimiento a los Lineamientos de evaluación, en 2008 el Coneval diseñó un modelo propio para generar y utilizar la información sobre los resultados de los programas y la política social (Hernández, 2013). Esta estrategia que se conoce como *Sistema de Evaluación de Desempeño de la Política de Desarrollo Social* es equiparable a los sistemas de monitoreo y evaluación que han surgido en el mundo a partir de la instrumentación de los presupuestos por resultados (Ver Figura 2).

Figura 2: Sistema de Evaluación de Desempeño de la Política de Desarrollo Social



Fuente: Hernández (2013)

Por un lado, el Sistema del Coneval tiene como eje central la búsqueda de *resultados* de la acción pública. Lo anterior remarca que, en las administraciones modernas, las decisiones ya no se basan únicamente en la generación de insumos, sino en su eficacia para resolver los problemas públicos. Por otro lado, la estrategia del Coneval conserva los pilares centrales de los sistemas de M&E en el mundo: el *monitoreo* y la *evaluación*. De acuerdo con Lopez-Acevedo, Beker Busjeet, Fernández, & Castro (2009), México es uno de los países de América Latina que encabeza los esfuerzos en la institucionalización de este tipo de sistemas a nivel gubernamental.

En materia de evaluación, el sistema propone varias metodologías que contribuyen a la mejora de los programas y de las políticas sociales, así como a decisiones informadas y basadas en evidencia. Las metodologías de evaluación propuestas son: *Evaluación de Consistencia y Resultados*, de *Impacto*, de *Procesos e Indicadores*, de *Políticas*, para *programas nuevos* y *complementarias*. Éstas se desarrollan de acuerdo con el mandato del *Programa Anual de*

Evaluación, el cual es emitido cada año por el Coneval, la SHCP y la SFP, con el propósito de determinar los programas sociales sujetos a evaluación, así como las metodologías específicas que les aplica y su cronograma de ejecución.

Dentro de estas herramientas destaca, en particular, un tipo de evaluación, la *Específica de Desempeño* (EED), por ser el instrumento diseñado por el Coneval para presentar información útil, rigurosa y homogénea a los tomadores de decisiones a nivel gerencial (Coneval, 2016).

De acuerdo con el Coneval (2016), la EED:

es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas y que se encuentra contenida en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (Párr. 1).

Los resultados de esta valoración sistemática se presentan de manera anual en un informe y en un reporte ejecutivo que brindan un análisis en cinco temáticas definidas: *resultados, productos presupuesto, cobertura y seguimiento a los aspectos susceptibles de mejor* (Coneval, 2016). Esta evaluación es relevante para fines de esta investigación, toda vez que es utilizada por el Coneval para reportar sus indicadores de desempeño; así como también es un insumo al que recurre la SHCP para generar información sobre el avance de los programas (Ver Cuadro 1).

Siguiendo con los elementos de la figura 1, respecto del monitoreo de los programas sociales, el Sistema del Coneval impulsa la vinculación entre la planeación y la ejecución de las acciones del gobierno, mediante la alineación entre el PND con los programas sectoriales. En particular, el Sistema promueve el desarrollo de la MIR. Esta herramienta de diseño facilita: la vinculación de los programas sociales con las planeación sectorial y nacional y “la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos (...) [Asimismo] evita la

existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores para monitorear el desempeño del programa (...)" (Coneval, 2013). Mediante la MIR, los programas sociales establecen sus indicadores de gestión y estratégicos, siguiendo la metodología del marco lógico. En particular, estos indicadores son los utilizados tanto por el Coneval, como por la SHCP para valorar los logros de los programas y, por lo tanto, son materia de análisis del presente trabajo.

Cuadro 1: Elementos de la Evaluación Específica de Desempeño

Resultados
<ul style="list-style-type: none">• Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa.
Presupuesto
<ul style="list-style-type: none">• Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y en los anteriores.
Productos
<ul style="list-style-type: none">• Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio el presupuesto.
Cobertura
<ul style="list-style-type: none">• Definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida.
Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora
<ul style="list-style-type: none">• Avance en los compromisos de mejora que definen los programas a partir de las evaluaciones

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2013).

Finalmente, para promover el uso efectivo de la evaluación, el Coneval contempla en su Sistema un seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones externas. Mediante el mecanismo que este organismo ha definido para dicho fin (Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora), “los responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias y las entidades federales deben establecer compromisos que corrijan, modifiquen, reorienten, adicionen o en su caso extremo suspendan programas” (Hernández, 2013, pág. 66). Cabe mencionar que estas recomendaciones sirven para alimentar otro de los principales usos de un

sistema de M&E que es la mejora de la operación de los programas - adicional al de la provisión de información para las decisiones presupuestarias³⁴.

³⁴ Al respecto, Zaltsman (2009) y Rojas, et al. (2006) exploran el uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas en cambios en el presupuesto de los programas; para lo anterior realizan una clasificación de las mismas por tema o magnitud del cambio sugerido en los programas, respectivamente. Este ejercicio no fue posible replicarlo en este trabajo debido a que las recomendaciones de los programas de la muestra que consideró esta investigación no permitieron generar un tipo de clasificación por ser muy parecidas en su contenido.

Capítulo 3. Metodología

México es uno de los países que presenta mayores avances en la implementación del modelo de presupuesto por resultados en América Latina y en la instrumentación de un sistema de M&E (García López et al., 2010). La hipótesis que esta investigación pone a prueba es uno de los principios básicos de este modelo: el *uso efectivo de la información de desempeño de los programas en la asignación de recursos*.

Los estudios empíricos que abordan este tema destacan la importancia de algunos factores que influyen en el análisis presupuestario como: el tamaño de los programas en términos presupuestales (Gilmour & Lewis, 2006; United States General Accounting Office, 2004), la antigüedad en su operación (Gilmour & Lewis, 2006)³⁵, el área prioritaria de atención (Askim, 2007; Botner, 1985), y las decisiones políticas (Office of Programa Policy Analysis and Government Accountability, 1997 en Joyce, 2015; Curristine, 2005; Marcel, 2014; Marcel; 2008).

Antes de adentrarnos propiamente en los tipos de datos necesarios para validar dicha hipótesis, se considera necesario precisar la unidad de análisis que es objeto de esta investigación: *los programas presupuestarios federales del sector social*³⁶. De acuerdo con la SHCP, los programas presupuestarios (Pp) son definidos como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas a cargo de los ejecutores del gasto público para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable (SHCP, 2012)³⁷.

³⁵ En su estudio, Gilmour & Lewis (2006) sugieren que existe un menor uso de la información de desempeño cuando los programas tienen mayor presupuesto. Esto lo asocian a su vez con que esos programas, usualmente, tienen más años de operación.

³⁶ De acuerdo Anduiza, Crespo & Méndez (1999), esta unidad se refiere a “los tipos y objetos cuyas propiedades interesa estudiar con el fin de establecer generalidades” (Pág. 49)

³⁷ La definición brindada es una adaptación del término utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los programas presupuestarios a nivel federal.

Ahora bien, la definición de la unidad de observación presenta dos propiedades de organización y alcance, que son el orden federal y el área social. El primero se debe a que la instrumentación del modelo del PpR lleva más tiempo operando a nivel federal que en los gobiernos estatales³⁸ y, como consecuencia de lo anterior, existe mayor disponibilidad de datos para validar la hipótesis en ese ámbito. Por su parte, el enfoque en el sector social es motivado, principalmente, por la maduración de las herramientas del sistema de M&E que aventaja en el sector de desarrollo social (Castro, López-Acevedo, & Beker-Busjeet, 2009)³⁹, así como por la homogeneidad y disponibilidad de la información sobre las características de dichos programas⁴⁰, cuya responsabilidad recae en el Coneval. Como fue señalado anteriormente, este organismo es el encargado de coordinar las labores de evaluación para los programas de desarrollo social.

Partiendo de lo anterior, este capítulo expone, primeramente, las fuentes de información utilizadas para el análisis de los datos. Posteriormente, en el segundo apartado se presenta el proceso mediante el cual se construyó la base de datos y los criterios utilizados en la selección de la muestra final de programas. En el tercer apartado, se muestra el método de análisis propuesto para validar la hipótesis de esta tesis y se describen las variables utilizadas.

³⁸ Con el fin de optimizar el gasto público en las entidades federativas mediante la construcción y el seguimiento de indicadores y del ejercicio de la evaluación, desde 2008 se introdujeron una serie de reformas en diferentes documentos normativos en México: Constitución Política (artículo 134), Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (artículos 85 y 110), Ley de Coordinación Fiscal (artículo 48 y 49) y Ley General de Contabilidad Gubernamental (Martínez Mendoza, Pérez González, & Gutiérrez, 2013).

³⁹ En particular, Castro, Lopez-Acevedo, & Busjeet (2009) destacan a la Secretaría de Desarrollo Social como “pionera en los esfuerzos por implementar un sistema de MyE sectorial y en la utilización progresiva de información de las evaluaciones en la toma de decisiones de política social, aspecto que produjo una importante influencia sobre otras secretarías del gabinete y sobre el gobierno federal” (Pág 4).

⁴⁰ La homogeneidad y disponibilidad de información se debe, entre otras razones, a que una gran parte de estos programas (alrededor del 56 por ciento) tiene algún tipo de normatividad que rige su operación, como, reglas, manuales o lineamientos. El resto de los programas presenta una normatividad menos específica en términos operativos.

1. Fuentes de información

La pregunta central de este trabajo explora la relación que existe entre los recursos asignados a los programas sociales y la evidencia sobre su desempeño y, de manera secundaria, el trabajo indaga sobre el tipo de información que podría ser más relevante para dicho propósito, así como otros factores que podrían incidir en la distribución de recursos.

En términos de datos, esto demanda la búsqueda de información en materia presupuestal y del avance de los programas, además de otros factores que, de acuerdo con la literatura revisada en el tema, influyen en la asignación de recursos. Esto último requiere de información sobre la parte operativa de los programas. La Figura 3 resume la relación antes expuesta y los requerimientos de información.

Figura 3: Elementos de las preguntas de investigación



Fuente: elaboración propia

A la luz de lo anterior, en este apartado se muestran, de manera general, las tres grandes fuentes de información que se utilizan en esta investigación. Esta presentación se adelanta a la explicación de las variables con el fin de contextualizarlas y clarificar las limitaciones en el uso de la información.

a. *Información presupuestal*

La información financiera de los programas sociales es obtenida del portal de internet de la SHCP, en específico, de la sección de *Finanzas Públicas y Presupuesto*⁴¹.

En particular, para el objeto de esta investigación, se utilizan dos tipos de datos presupuestales: i) *los recursos propuestos por el Poder Ejecutivo* para los programas sociales en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y ii) *los recursos aprobados por el Congreso de la Unión en el Decreto de Presupuesto de Egresos* de la Federación. Esta información se genera durante las etapas de programación y presupuestación del ciclo presupuestario, respectivamente.

Para esta investigación, el enfoque en la toma de decisiones presupuestarias se centra en el Poder Ejecutivo, no en el Legislativo. Esto es motivado por el papel que juega la SHCP en este proceso decisorio. Por una parte, es el organismo encargado de integrar la propuesta del presupuesto y, por otra, es la agencia que encabeza el Sistema de Evaluación de Desempeño en México, de la cual se extrae parte de la información sobre el desempeño de los programas. Además, esta Secretaría guarda una relación cercana con el Coneval, pues ambos coordinan el ejercicio de evaluación y monitoreo en el país. Además, cada año, el Coneval envía insumos a la SHCP para la etapa de programación del presupuesto, mediante el Informe de Consideraciones Presupuestales. Otra razón, no menos importante, es que la Secretaría es la encargada de un módulo que contiene información sobre los avances de los programas, como se expone en el siguiente punto. Todo esto sugiere que podría existir una mayor cercanía y familiaridad con la información de desempeño al interior de este organismo.

⁴¹ Esta información se encuentra en la subsección de Paquete Económico y Presupuesto, disponible en:
http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Otro motivo sobre el enfoque adoptado se refiere a la baja influencia del legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto de los programas, tal como lo señala Ugalde (2014):

Cada año, los legisladores pueden modificar aproximadamente entre el seis y diez por ciento del gasto total —la llamada “bolsa negociable”. El resto del presupuesto se considera ineludible o comprometido porque incluye partidas con obligatoriedad jurídica o política, como (...) los programas sociales, así como las transferencias a entidades federativas (...). [Asimismo] el Congreso revisa de manera somera su contenido, los alcances y la eficacia de las partidas ineludibles y se concentra en las bolsas negociables y con atractivo político (Pág. 11).

Considerando lo anterior, se esperaría que el grado de uso de la información de desempeño de los programas presupuestarios, desde el Poder Ejecutivo, se asemeje al del Legislativo.

b. Información de desempeño

La medición del desempeño de los programas, conforme lo señalado en el marco teórico de este trabajo, permite conocer si estos obtienen resultados según las metas o planes establecidos. La información sobre el desempeño de los programas sociales es obtenida de dos fuentes:

- ❖ **Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)**
- ❖ **Resumen integral del desempeño de los programas de desarrollo social del gobierno federal (RDP)**

El MSD es una base de datos que se encuentra en la página de internet de la SHCP, la cual integra información del desempeño de los programas presupuestarios (no sólo sociales) en un conjunto de variables y proporciona una valoración cuantitativa y cualitativa para cada una de éstas, mediante el uso de ponderadores⁴². Por su parte, el RDP es una base de datos generada por el

⁴² Las cinco variables que integra el MSD son: *Ejercicio del gasto*, eficiencia del gasto en los dos últimos ejercicios fiscales; *Matriz de Indicadores por Resultados (MIR)*, calidad en el diseño de la MIR de los programas y cambio en las metas con respecto al cambio en el presupuesto; *Evaluaciones externas*, hallazgos de las evaluaciones externas recientes; *Aspectos Susceptibles*

Coneval que tiene como fin “generar información útil y con rigor técnico para la toma de decisiones” (Coneval, 2016). Esta base presenta una categorización de los programas a partir de la información de la Ficha de Monitoreo y Evaluación que se basa, a su vez, en los hallazgos de la Evaluación Específica de Desempeño, coordinada por el Coneval para los programas del sector social⁴³.

c. Información sobre características de los programas sociales

Como parte de las tareas que realiza el Coneval para alimentar su sistema de M&E, desde 2007 difunde en su página de internet el listado de los programas del ramo social que operan en cada ejercicio fiscal. Para el periodo 2009-2014 este listado migró a una base de datos más completa y vinculada, primordialmente, a los derechos sociales que atiende cada programa que se conoce como el *Inventario Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social*⁴⁴. En general, esta base ofrece información sobre el diseño y la operación de los programas⁴⁵.

de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas (ASM), avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los programas como parte del Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora; Información de padrones de los programas, avance en el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la Secretaría de la Función Pública y calidad en los sistemas de padrones.

⁴³ La Ficha de Monitoreo y Evaluación es un instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones. La información que contiene el RDP es la siguiente: Vinculación del objetivo principal del programa a uno de los derechos sociales o a la dimensión de bienestar económico; valoración del rigor de medición de los resultados del programa; valoración de los tipos de resultados de los programas dependiendo si son efectos atribuibles al programa, hallazgos a nivel de fin y de propósito que se derivan de evaluaciones externas o el desempeño de los indicadores estratégicos; análisis de la cobertura así como de su eficiencia; análisis del sector al cual pertenece el programa, el cual incluye la contribución del programa al logro de los objetivos sectoriales o a la mejora del sector en general y la proporción del presupuesto del programa con respecto del presupuesto del ramo (Coneval, 2016).

⁴⁴ La información sobre los inventarios de programas sociales federales se encuentra disponible desde el ejercicio fiscal 2004, debido a que el Coneval retomó información anterior al inicio de su gestión.

⁴⁵ Los rubros que contiene el Inventario Coneval son: *Datos generales*, información sobre el ramo, dependencia, entidad y modalidad o clave presupuestaria de los programas y sobre su antigüedad; *Derechos y objetivos*, vinculación directa e indirecta de los programas sociales a los derechos sociales o a la dimensión de bienestar económico, así como información sobre su objetivo, problemática que atiende y su normatividad; *Población*, información sobre la población

2. Construcción de la base de datos

Con la información de las fuentes antes expuestas, se construyó una base de datos en apego a las siguientes condiciones:

i. Correspondencia de las tres bases de datos.

Primeramente, se analizó la correspondencia entre todas las fuentes de información en cuanto a los ejercicios fiscales disponibles (Plataforma presupuestal de la SHCP, el MSD, el RDP y el Inventario Coneval). Para lo anterior se consideró lo siguiente:

- ❖ La SHCP tiene difundida información sobre el MSD para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.
- ❖ El Coneval presenta información sobre el desempeño de los programas por periodos que van desde el 2007-2008 hasta el 2014-2015. El primer año dentro de cada periodo corresponde al ejercicio fiscal evaluado.
- ❖ La SHCP reporta información presupuestal desde el año 2000 hasta el 2016.
- ❖ El Inventario del Coneval reporta las características de los programas desde el 2008 hasta el 2014. Para los años 2015 y 2016, sólo se reporta información sobre el listado de los programas, no sobre sus características. El año de la información es compatible

potencial, objetivo y atendida de cada programa o acción; así como la etapa de vida de los beneficiarios que atiende cada programa, ámbitos y grupos de atención y tipos de apoyo; *Presupuesto*, información sobre el presupuesto original, modificado y ejercido del programa; *Evaluación*, reporte sobre las evaluaciones de los programas durante el ejercicio presupuestal correspondiente y aspectos técnicos de este ejercicio; *Aspectos Susceptibles de Mejora*, vínculos a las páginas de internet de las dependencias que operan los programas, en los cuales se muestran los compromisos adquiridos para implementar mejoras en los programas; *Información entregada por el programa para el desarrollo del Inventario*, porcentaje de información entregada por las dependencias responsables de la operación de los programas para el desarrollo del Inventario (SHCP, S/A).

con las distinciones que presenta cada programa durante un ejercicio fiscal.

Ahora bien, para la selección de los años a evaluar se consideró el calendario que sigue el ciclo presupuestario en torno a la toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, este calendario presenta un desfase (Ver Figura 4), debido a que: el gasto de los recursos se presenta de enero a diciembre del año correspondiente (año t), pero su cierre oficial se presenta con la publicación de la Cuenta Pública en el mes de abril del siguiente año (año $t+1$). Esta información se utiliza para la toma de decisiones del presupuesto para el año subsiguiente ($t+2$), la cual se presenta después del cierre de la Cuenta Pública (de mayo a septiembre (año $t+1$)). Esto nos lleva a que la toma de decisiones presupuestaria del Poder Ejecutivo, es decir, la propuesta de asignación de presupuesto, se realiza observando la información del desempeño de los programas del año anterior al momento en que se toma esta decisión, es decir, del año que presupuestalmente ya se encuentra ejercido y cerrado (año t).

Figura 4: Cronología en la toma de decisiones presupuestarias



Considerando lo anterior, partimos del ejercicio fiscal 2013 que es el primero disponible para el MSD de la SHCP. Para éste, la información del desempeño del Coneval que le corresponde es la base de datos 2013-2014. Esta información sirve, de acuerdo con la cronología del ciclo presupuestario, para la asignación de presupuesto del ejercicio fiscal 2015. Ahora bien, la información sobre las

características de los programas que podría observar el tomador de decisiones en el momento de la asignación es la del 2014 (Inventario Coneval)⁴⁶.

Siguiendo esta lógica, el único ejercicio fiscal en el que coinciden las cuatro fuentes de información es el correspondiente al 2013, que sirve para la asignación de presupuesto de 2015⁴⁷.

Por todo lo anterior, los ejercicios fiscales correspondientes a cada fuente de información que se utilizan son los siguientes:

- *Módulo Sintético de Desempeño (MSD) 2013*
- *Resumen de Desempeño de los programas sociales (RDP) 2013-2014*
- *Inventario Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2014*
- *Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2014*
- *Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015*

ii. Correspondencia de información de programas sociales

En este punto se verificó la disponibilidad de datos para todos los programas sociales que operaron en el ejercicio fiscal 2013. El universo posible de programas para formar la muestra fue dado por el RDP, ya que es la base que contiene el número menor de programas con información (188 programas sociales). A esta base se sumó la información del Inventario Coneval 2014 y, posteriormente, se cotejó con los programas reportados en el MSD y se añadió la información de presupuesto. El resultado de lo anterior es una base de datos de corte transversal integrada por 183 programas sociales. El resto de los programas para los cuales no se localizó información (5 programas) se debió a

⁴⁶ Al respecto, cabe señalar que los programas empiezan cada año fiscal con la actualización de sus reglas o lineamientos de operación, por lo que dichas características se encuentran disponibles desde el inicio del año correspondiente, no al cierre del mismo, como en el caso del presupuesto.

⁴⁷ Para evaluar el uso de la información de desempeño en la elaboración del presupuesto de 2016 se requeriría de la información de desempeño del Coneval para el periodo 2014-2015 y del 2015 para el Inventario; sin embargo, esta última no está disponible.

que algunos de ellos ya no operaron en 2015, por lo que no existió información de presupuesto, o no se localizó su información en el MSD.

3. Metodología

Como fue discutido en el marco conceptual, los estudios revisados para el desarrollo de esta tesis muestran diferentes metodologías que ponen a prueba el uso de la información desempeño en el análisis presupuestario. Estas metodologías son de tipo cualitativo, cuantitativo y mixto. En cuanto al primero, la mayoría de los estudios coinciden en recurrir a entrevistas a profundidad o al desarrollo de grupos focales con funcionarios que participan en las decisiones presupuestarias. Por su parte, el método cuantitativo hace uso de modelos econométricos con diferentes especificaciones, de acuerdo con la información disponible en cada caso. El tipo mixto conjunta los dos métodos antes señalados para estudiar el fenómeno de interés, lo cual ofrece una mayor riqueza para el análisis, puesto que las coincidencias de ambos enfoques pueden robustecer los resultados y detectar aspectos que podría esconder el uso de una sola metodología (Yu, 1996). Sin embargo, dado el alcance de este trabajo de investigación, se recurre únicamente al método cuantitativo con todas las salvedades antes expuestas y con las precauciones correspondientes en la interpretación de los hallazgos.

Los ejercicios econométricos revisados hacen uso de regresiones lineales mediante el procedimiento de MCO, el cual estima el valor medio esperado de la variable dependiente, dado un valor de la explicativa. Esta técnica se basa en supuestos con respecto al comportamiento de los datos que no se cumplen ante la presencia de heterocedasticidad, cambio estructural o datos atípicos. Sin embargo, las pruebas aplicadas al modelo empleado rechazan que exista un comportamiento homocedástico, es decir, la varianza del error no es constante a lo largo de las observaciones; y dichos errores no presenten una distribución normal⁴⁸ (Ver anexo 1).

⁴⁸ La prueba de White arrojó que: $\text{Prob} > \chi^2 = 0.0021$. Al ser p un valor menor a 0.05, se comprueba la existencia de heterocedasticidad. La prueba de Shapiro-Wilk ofrece un valor de $\text{Prob} > z = 0$, por lo que se comprueba que los errores no presentan una distribución normal. Estas pruebas se acompañan también del análisis de gráficos los cuales se muestran en el anexo 1.

Además de la debilidad de los MCO respecto de los supuestos señalados, es importante acotar que con el uso de éste se limitaría el análisis al comportamiento promedio del cambio presupuestal. Esta última variable presenta una media equivalente a 11% y una desviación estándar de 54%, lo que señala una alta dispersión con respecto a la media.

Considerando todo lo anterior, se decidió utilizar un método alternativo: la *regresión por cuantiles*. Esta técnica describe la relación entre un grupo de variables predictoras (X) y los percentiles (cuantiles) de la variable de respuesta (Y). Es decir, los coeficientes de la regresión por cuantiles estiman el cambio en el percentil específico de la variable dependiente (Y) producida por un cambio en la variable explicativa (X) (Vincéns & Sánchez, 2012)⁴⁹. En ese sentido, la regresión por cuantiles ofrece el análisis en diferentes distribuciones condicionales, de acuerdo con los cuantiles definidos, en lugar de enfocarse sólo en la media condicional.

Para el caso específico de estudio se modela la relación que existe entre la variable dependiente (*cambio en el presupuesto de los programas*) y la variable explicativa (*indicador de desempeño de los programas*) para distintos cuantiles de la distribución de la variable dependiente. El cuantil es el valor de una variable que separa los datos de tal manera que una proporción de valores queda por encima o debajo del corte. Los cuantiles utilizados en este trabajo de investigación, 0.25, 0.50 y 0.75, dividen los cambios porcentuales en cuatro bloques, cada uno de los cuales contiene el 25 por ciento de los datos.

⁴⁹ En palabras de Vincéns & Sánchez (2012) “la regresión cuantílica ofrece la posibilidad de crear distintas rectas de regresión para distintos *cuantiles* de la variable endógena a través de un método de estimación que se ve menos perjudicado por la presencia de [ciertos] inconvenientes.” (Pág. 7); al contrario de la regresión lineal por MCO, cuya recta de estimación “devuelve el valor medio esperado de la variable endógena dado un valor de las exógenas, [que] tampoco es siempre la mejor expresión de la relación entre ambas variables cuando nos encontramos con un caso de heterocedasticidad, presencia de atípicos o cambio estructural” (Pág. 7).

Con base en la revisión bibliográfica de estudios previos en el tema, se diseñó la siguiente ecuación general para contrastar la hipótesis:

$$CP_i = \beta_0 + \beta_1 \text{IndicadorDesempeño}_i + \beta_2 \text{TamañoPresupuesto}_i + \beta_3 \text{Años}_i + \beta_4 \text{derecho}_i + e_i$$

Donde:

CP_i = Cambio presupuestal del programa i ; β_0 = Constante;

$\beta_1 \text{IndicadorDesempeño}_i$ indicador de desempeño del programa i ;

$\beta_2 \text{TamañoPresupuesto}_i$ = proporción del presupuesto del programa i con respecto al presupuesto de la muestra total de programas;

$\beta_3 \text{años}_i$ = años de operación del programa i ; $\beta_4 \text{Derecho}_i$ = derecho social al que contribuye el programa i ; e_i = error de la regresión.

Asimismo, considerando que no existe una regla universal válida para la asignación del presupuesto, tal como fue señalado en la primera parte de este trabajo, se siguió el tratamiento diferenciado de la variable dependiente que propone Zaltsman (2009). Lo anterior implica realizar los cálculos separando a las unidades de observación en tres tipos: i) programas con incremento en el presupuesto, ii) programas con decremento en el presupuesto y iii) todos los programas.

La Tabla 1 resume la operacionalización de todas las variables de la función. En primer lugar, la variable dependiente es el *cambio en el presupuesto de los programas sociales entre el ejercicio fiscal 2014 y 2015*. Para estimar dicha variable se considera el monto del presupuesto ejercido por los programas para el ejercicio fiscal 2014 y se calcula su diferencia contra el monto propuesto por el Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2015.

Conforme a lo descrito en las fuentes de información, la variable explicativa está integrada por varios indicadores de desempeño provenientes de dos medios, el RDP (Coneval) y el MSD (SHCP). Para fines de este estudio se tomaron sólo aquéllos componentes de estas mediciones que pudieran ser comparables entre

los programas de la muestra, así como cuantificables y con variabilidad en sus categorías; además que tuvieran una orientación a resultados⁵⁰. Se incluyeron los dos siguientes tipos de valoraciones del MSD: i) el ejercicio del presupuesto de los programas y ii) el cambio en las metas a nivel propósito respecto del cambio en el presupuesto asignado; el avance de su propósito y la calidad en la construcción de su MIR⁵¹. El primer indicador, la eficiencia en el gasto, es un indicador a nivel de gestión, que no necesariamente refleja el sentido principal de los modelos de presupuesto por resultados, sino más bien de enfoques tradicionales centrados en las actividades de los programas. Sin embargo, se decidió sumarlo a este ejercicio porque, precisamente, sirve para recoger esta naturaleza de las decisiones presupuestarias. El segundo está más orientado a medir los resultados de los programas.

La información de desempeño del Coneval (RDP) que se consideró para este ejercicio fue el *Avance en el objetivo de los programas*, el cual retoma los hallazgos de las evaluaciones externas de los programas a nivel de su propósito, verifica si estos son claros y consistentes, o en todo caso, si reportan hallazgos sobre el diseño, planeación y operación del mismo⁵². En el anexo2 se presenta con mayor detalle la metodología empleada por el Coneval y la SHCP en la definición de sus indicadores. Finalmente, como control se propone el uso de tres variables con importancia teórica, de acuerdo con la revisión bibliográfica: *tamaño presupuestal* del programa (con respecto a la muestra), *antigüedad en la*

⁵⁰ Como se explicará más adelante, se decidió incluir un indicador de desempeño que utiliza la SHCP que se enfoca en la gestión de los programas (eficiencia en gasto), no en sus resultados, con el fin de captar precisamente el efecto contrario al buscado por lo modelo de PpR.

⁵¹ Adicionalmente, a los componentes señalados, la valoración total incluye tres elementos más: el avance en padrones, en los aspectos susceptibles de mejora y hallazgos de las evaluaciones externas recientes. Los primeros dos, no se consideraron en el ejercicio debido a que no reportan información directa sobre el logro de los programas o sobre sus logros a nivel operativo; en todo caso, se considera que estas variables están más cercanas a un cumplimiento normativo. El tercero, la valoración de las evaluaciones externas, no se incluyó, ya que es un indicador similar al reportado por el Coneval.

⁵² No se incluyó información sobre los resultados de impacto de los programas puesto que sólo unos pocos de ellos cuentan con evaluaciones que genere este tipo de resultados; tampoco se consideró información sobre el avance de sus indicadores de fin y propósito puesto que las unidades de medida que utiliza cada programa no son comparables en todo los casos.

operación y derecho social al que está vinculado cada programa, como variable *proxy* de su área de atención.

Es importante destacar que una de las principales limitaciones de este estudio es la falta de una variable dentro del modelo que capte el componente político en la construcción del Presupuesto de Egresos. El entorno político es ampliamente discutido en la teoría presupuestaria como uno de los factores que influye en la toma de decisiones. Wildavsky (1986) y Gilmoure et al. (2005) incluyen en su trabajo una variable que distingue a los programas a partir de su origen dentro de un partido político (demócrata o republicano) y su posición de acuerdo con el partido gobernante. Debido a que los programas sociales en México presentan poca movilidad en los cambios de administración de gobierno (algunos presentan modificaciones menores en su diseño, otros se fusionan o cambian de nombre, y un grupo menor de ellos se elimina o aparece con un nuevo gobierno) no fue posible realizar el mismo ejercicio que propone el autor. Tampoco se identificó alguna otra variable *proxy* que pudiera controlar por el factor político. En este sentido, se reconoce la limitación que presenta este estudio con respecto de la omisión de esta variable.

Tabla 1: Descripción de variables

Variable	Concepto	Definición operacional	Unidad de medida	Fuente de información
Variable dependiente				
Cambio presupuesto	Cambio presupuestal del programa social	La diferencia del presupuesto ejercido por el programa en 2014 y el presupuesto propuesto por el ejecutivo para el programa para el ejercicio fiscal 2015.	Porcentual	Plataforma de Finanzas Públicas y Presupuesto (sección paquete económico y presupuesto) del portal de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Variable explicativa				
Indicador desempeño	Indicador de desempeño de los programas sociales	<p>Valoración de los logros obtenidos por el programa en el ejercicio fiscal 2013 proveniente del Coneval y de la SHCP.</p> <p>Valoración MSD (SHCP) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agregada • Del ejercicio de presupuesto • De la matriz de indicadores • De la evaluación <p>Valoración RSP (Coneval):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del avance del programa en sus objetivos 	<p>MSD: Escala de 1 a 5 (Variable continua)</p> <p>RDP: Escala de 1 a 5 (Variable discreta)</p>	Módulo Sintético de Desempeño (MSD) 2013 Resumen Integral de Desempeño de Programas Sociales Federales (RDP) 2013-2014
Variables de control				
Tamaño presupuesto	Importancia relativa del programa en términos presupuestales	Proporción del presupuesto ejercido por el programa en el ejercicio fiscal 2014 respecto del presupuesto total de los programas de la muestra.	Porcentual	Cálculo propio utilizando información del Inventario Coneval 2014
Años	Antigüedad del programa	Diferencia entre el año de inicio de operación del programa y el año fiscal evaluado (2013).	Años	Inventario Coneval 2014
Derecho	Derecho social al que está vinculado el programa	Vinculación directa del programa a uno de los siete derechos sociales o dimensión del bienestar social.	Variable dummy (valor 1 o 0)	Inventario Coneval 2014

Capítulo 4. Resultados

Como ya se ha mencionado, el *objetivo* de este trabajo es explorar el uso de los indicadores de desempeño de los programas sociales en la programación del presupuesto en México. Lo anterior toma como contexto la implementación del PbR en 2007, con lo cual se impulsa el uso de la evidencia y el conocimiento en la asignación de los recursos de dichos programas.

En general, la bibliografía revisada sobre la *pregunta de investigación* apunta a que existe un uso moderado o discreto de la información de desempeño en la asignación de los recursos públicos. Algunos estudios sugieren que el nivel de uso depende del tipo de información. En ese sentido, sobresale como un insumo relevante, las evaluaciones de los programas sociales por encima de los indicadores de desempeño (Zaltsman, 2009; Patton, 2008). Otras investigaciones destacan la importancia de las decisiones políticas en este proceso decisorio (Gilmour & Lewis, 2006). Algunas discusiones en el tema señalan que el uso de la información de desempeño es indirecto, es decir, se utiliza para proveer información en el proceso presupuestario, pero no necesariamente para determinar la asignación de presupuesto (Currstine, 2003). Este hallazgo se suma a la discusión de Marcel (2008 y 2014) y Robinson & Brumby (2005) que señalan que es indeseable que exista un vínculo directo o mecanizado de la asignación de presupuesto en el sector social por las inconveniencias de esto (limitaciones en la construcción de indicadores; desconocimiento de otros instrumentos, y uso exclusivo de información histórica para determinar acciones futuras).

En México, un conjunto de evaluaciones externas realizadas al Coneval a partir de la opinión de actores relevantes destaca una “alta calidad y relevancia de las evaluaciones que realiza [este organismo] a los programas sociales” y un “alto nivel de satisfacción sobre el valor de la información que emite (...) para la toma de decisiones” (Coneval, 2016a). Sin embargo, también señalan que:

Los usuarios no identifican en general que exista una relación entre el SED [Sistema de Evaluación de Desempeño] y las asignaciones presupuestales de los programas cada año. En particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de definiciones para evitar duplicaciones, o en la realización de consolidaciones (...) En especial, se observa que la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR o en los resultados del SED. Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales, lo cual erosiona su imagen y percepción de utilidad e incidencia (Székely, 2013, pág. 10-11).

La tendencia sobre el uso discreto de la información de desempeño en los procesos presupuestarios, antes expuesta, no se alinea con los principios del PbR que señala que la toma de decisiones tiene como sustento primordial el conocimiento sobre los resultados y alcance de los programas. En todo caso, esta propensión responde más a la lógica de la teoría incremental que “supone que la mayoría de las veces las alternativas no son consecuencia lógica entre medios y fines y se debe contextualizar el proceso a las formas y organizaciones que deben tomar las decisiones” (Escudero, 2013, pág. 196).

Este capítulo busca, precisamente, mostrar los resultados de un ejercicio cuantitativo. La estructura de este capítulo consta de tres apartados. En el primero se presenta la estadística descriptiva de los datos que conforman el modelo y, posteriormente, las estimaciones realizadas mediante regresiones por cuantiles. Por su parte, en el tercer apartado, se presenta formalmente la contrastación con la hipótesis planteada.

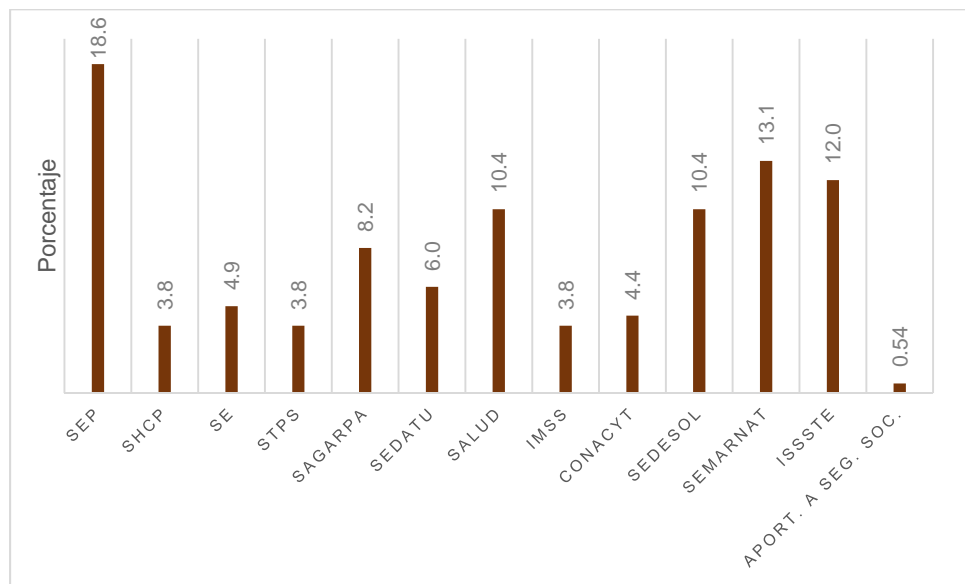
1. Estadística descriptiva

En este apartado se muestra la distribución de los datos en las variables seleccionadas. En el anexo 3 se presenta una tabla con la estadística descriptiva

de todas las variables, específicamente, con información acerca de su valor promedio, su valor máximo, mínimo y su desviación estándar.

Primeramente, la Gráfica 1 muestra la participación de programas por dependencia (183 programas en total). El mayor número de programas para este ejercicio lo reporta la Secretaría de Educación Pública (18.6 por ciento) y el menor, Aportaciones en Seguridad Social, con el Programa IMSS-Prospera. El listado completo de programas se muestra en el Anexo 2.

Gráfica 1: Número de programas que forman parte de la muestra por dependencia



Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.

Número de observaciones=183

La tabla 2 muestra el cambio porcentual en el presupuesto de los programas, distribuido en percentiles. Como se puede observar, entre los percentiles 26 y 75 se agrupa el 52 por ciento de los programas, los cuales tuvieron un cambio porcentual entre 4.6 y 19 por ciento. Los resultados de esta distribución no parecieran sugerir un comportamiento incremental en la asignación del presupuesto para el ejercicio 2015, es decir, que la mayor parte de los programas no está agrupada de forma marcada en los rangos de menor porcentaje. Como fue abordado en el capítulo 1, los cambios marginales en el presupuesto forman

parte de las teorías que intentan explicar cómo se toman las decisiones en materia de gasto (*el incrementalismo*).

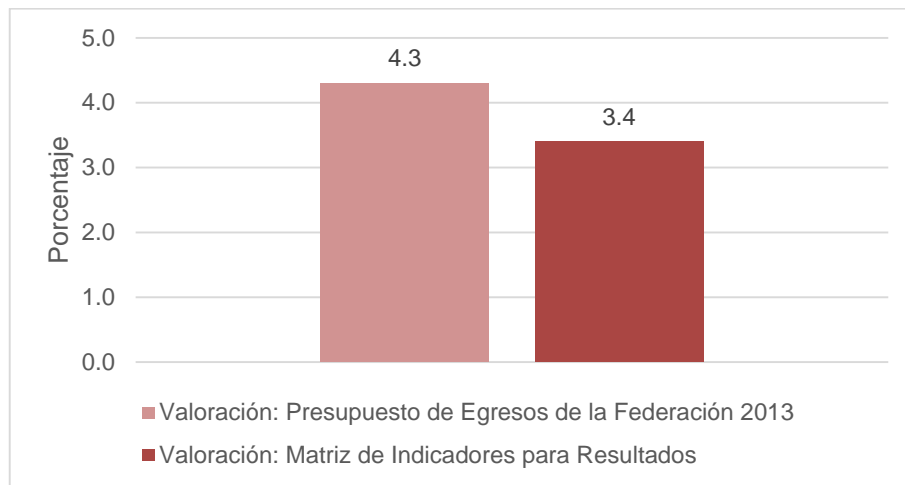
Tabla 2: Cambio porcentual del presupuesto 2014-2015 por percentiles

	Percentil								
	1	5	10	25	50	75	90	95	99
Valor del percentil (%)	-84.3	-40.1	-26.5	-6.4	4.6	19.0	40.2	75.1	370.7
Programas en el rango inter-percentil (%)	0 a 1	>1 a 5	>5 a 10	>10 a 25	>25 a 50	>50 a 75	>75 a 90	>90 a 95	>95 a 99
	1.1	4.4	4.9	14.8	25.1	25.1	14.8	4.9	4.4

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.
Número de observaciones=183

Sobre la variable explicativa –los indicadores de desempeño–, la Gráfica 2 muestra la valoración del MSD. La valoración más alta promedio por componente del indicador se encuentra en el ejercicio del gasto, es decir en la parte de gestión de los programas (4.3 sobre 5 puntos máximos); y la más baja, 3.4 (de 5 puntos máximos posibles), se presentan en la construcción de los indicadores de los programas y en el avance de metas con relación al cambio en el presupuesto (valoración de Matriz de Indicadores para Resultados). Este hallazgo muestra que los programas en promedio presentan mejores resultados en aspectos operativos (ejercicio del gasto) y son menos destacados en el avance de sus metas a nivel propósito.

Gráfica 2: Valoración de desempeño de la SHCP (MSD)

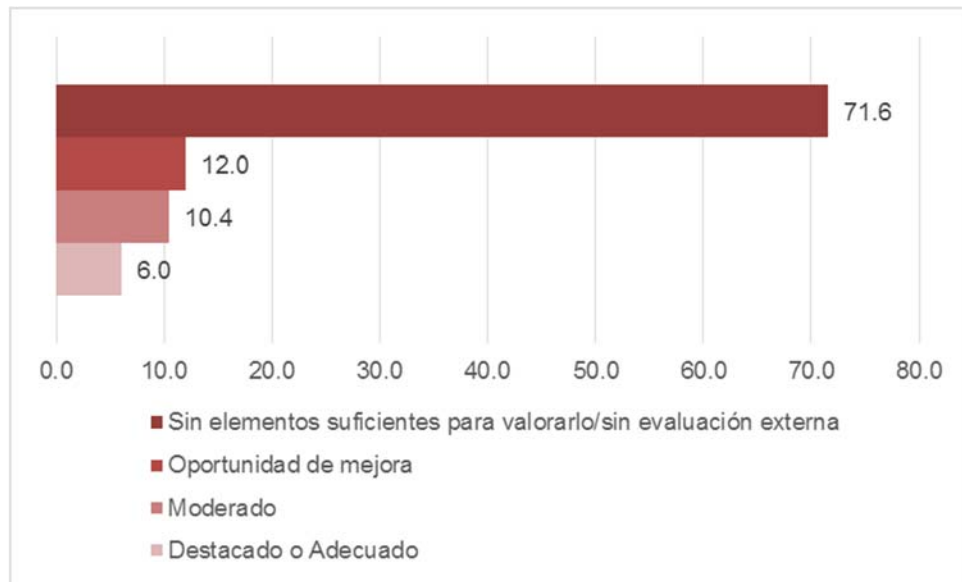


Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.

Número de observaciones=183

La valoración del desempeño que realizó el Coneval para el ejercicio fiscal 2013 se muestra en la Gráfica 3, en éste se incluye, específicamente, el análisis que realizó este organismo sobre el avance en el logro del objetivo de cada programa. Sobre este punto, el Coneval evalúa si los resultados de las evaluaciones externas muestran avances respecto del propósito de cada Programa, así como la claridad y consistencia de estos hallazgos, y de otros relacionados con su diseño, planeación y operación. La mayoría de los programas no cuenta con evaluaciones que permitan valorar este aspecto, ya sea por la calidad de los estudios o por no contar con ellos. El 12 por ciento de los programas presentan hallazgos que señalan debilidades en el logro de su propósito, 10.4 por ciento presenta un avance moderado en el logro de su propósito y sólo un 6 por ciento manifiesta resultados destacados o adecuados en la materia.

Gráfica 3: Valoración de desempeño del Coneval (RDP)

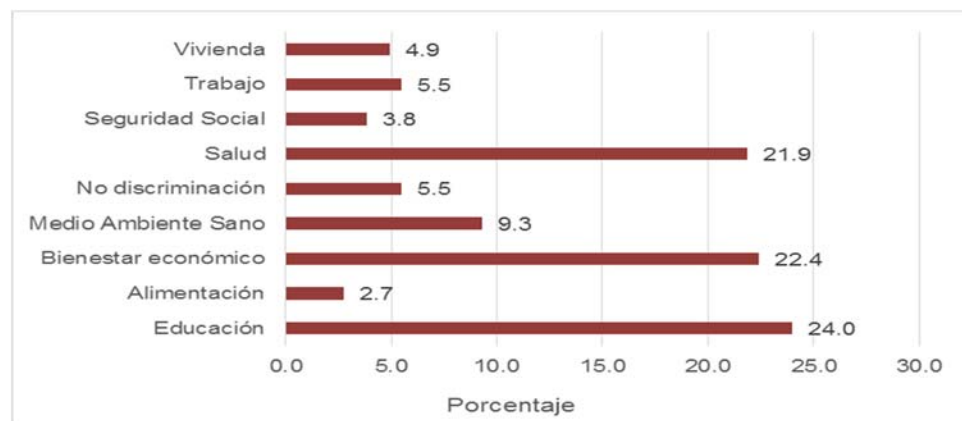


Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.

Número de observaciones=183

En cuanto a las variables de control, la Gráfica 4 presenta la vinculación de los 183 programas con el derecho social al que atienden. Particularmente, estos se concentran en proveer el acceso a tres de ellos: Salud (21.4 por ciento), Educación (24 por ciento) y Bienestar Social (22.5 por ciento).

Gráfica 4: Vinculación de los programas con los derechos sociales



Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.

Número de observaciones=183

La edad de operación promedio de los programas es de 11 años, siendo el máximo de años de 71 (*Programa de Atención a la Salud en el Trabajo y Atención Curativa Eficiente*). En cuanto al tamaño presupuestal de los programas, cinco de 183 programas (2.7 %) concentra más del 50 por ciento del presupuesto tal como se aprecia en la Tabla 3.

Tabla 3: Programas de la muestra que concentran el mayor presupuesto

Nombre del Programa	Proporción del presupuesto total (%)
Prestación de servicios de educación posterior y posgrado	5.9
PROSPERA Programa de Inclusión Social	8.9
Seguro Popular	9.0
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	9.3
Atención curativa eficiente	20.7
Total	53.8

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos generada para este estudio.
Número de observaciones=183

2. Interpretación de la evidencia

Como fue expuesto en el capítulo 3, la muestra total de programas (183) fue dividida en tres segmentos (total de programas, programas con incremento de presupuesto, programas con decremento de presupuesto) con el fin de captar las diferencias en los cambios porcentuales de los programas, ya que al combinar los cambios positivos con los negativos, de acuerdo con Zaltsman (2009), se podría subestimar los posibles efectos.

Para estimar los resultados se hace uso de una regresión cuantílica que establece la relación entre la variable independiente (cambio en el presupuesto entre los ejercicios fiscales 2014 y 2015) y la variable explicativa (indicadores de desempeño) y las de control para los tres cuantiles de la variable endógena (0.25,

0.50, 0.75). Este tipo de técnica econométrica permite que el efecto de la variable explicativa sobre la dependiente sea distinta en diferentes lugares de la distribución de la dependiente, dada la explicativa.

A continuación se presentan los resultados para cada uno de los tres segmentos mencionados, de acuerdo con el modelo general definido en el capítulo 3.

Grupo 1: Todos los programas (183 programas)

En el análisis del primer grupo, el que incorpora a todos los programas, se encontró significancia estadística sólo para las estimaciones del primer cuantil del cambio presupuestal (este cuantil, 0.25, es el corte más bajo en el cambio presupuestal). Esto sugiere que la influencia de las variables explicativas sobre la independiente varía de un cuantil a otro, de forma que sólo algunas de ellas resultan ser significativas en un cuantil.

De igual manera, en este ejercicio, la única variable de desempeño que explica las modificaciones en el presupuesto de los programas para esta muestra es la información del MSD a cargo de la SHCP, no así la del Coneval. Este resultado se mantiene cuando se incorporan las variables de control en la especificación.

La tabla 4 presenta dos especificaciones diferentes del modelo general para el primer cuantil: la segunda incorpora a las variables de control, a diferencia de la primera. Como se observa, no se obtuvo un resultado estadísticamente significativo para la información de desempeño del Coneval, la cual valora, mediante los resultados de las evaluaciones externas, el avance de los programas en el logro de su propósito y otros hallazgos en materia de diseño, gestión y planeación. Lo anterior pareciera sugerir que esta información -que se generó para alimentar el ejercicio presupuestal 2015- no se consideró en esta etapa del ciclo presupuestal. Un aspecto en el que valdría la pena profundizar es la pertinencia de la información generada para este proceso, ya que alrededor

del 70 por ciento de los programas no cuenta con información en esta variable⁵³. Entonces, el tema es qué tanto sirven estos datos para discriminar entre el desempeño de unos programas y otros (Categoría “Avance objetivo: sin elementos suficientes para valorarlo/sin evaluación externa”, Tabla 4).

Con respecto a la información provista por la SHCP, mediante el MSD, en el momento en que se suman las variables de control (columna 2), la variable que evalúa el ejercicio del presupuesto aumenta su poder explicativo y la magnitud de su coeficiente (de 9.9 a 11.05 por ciento, *ceteris paribus*). La lectura de esto sugiere que un aumento en un punto de la calificación del gasto⁵⁴ se correlaciona con un aumento de, aproximadamente, 11 por ciento en el presupuesto de los programas que forman parte del cuantil 0.25 –la parte inferior de la distribución presupuestal–.

Asimismo, son significativas algunas variables que intentan captar la importancia del área de atención de las intervenciones. Los programas que ofrecen bienes y servicios para mejorar el *bienestar económico* de la población y aquéllos que promueven la *no discriminación* podrían recibir un aumento en su presupuesto de 15.6 y 18.3 por ciento *ceteris paribus*, respectivamente, más que los que se enfocan en el derecho a la alimentación. Este hallazgo podría sugerir que existe un mayor impulso a programas dirigidos a mejorar el ingreso de las personas y a favorecer el trato igualitario, con respecto a aquéllos cuyo propósito principal es atender problemáticas en la población relacionadas con la alimentación.

⁵³ En un ejercicio realizado en 2016 por GESOC, mediante el cual se construyó un índice de desempeño para 157 programas, se identificó que 27.6% de los programas federales de desarrollo social presentan información incompleta en cuanto a sus indicadores de desempeño, lo cual no permite valorar sus avances. En 2014 y 2015 este dato correspondió a 34.6% y 26.7%, respectivamente, lo que supone una mejora en la transparencia de esta información (GESOC, 2017). Este índice se asemeja a los valorados en este documento.

⁵⁴ La calificación toma valores que van de 1 a 5 puntos máximos posibles.

Tabla 4: Estimación para “Todos los Programas”, Cuantil 0.25

Especificaciones	1	2
Valoración MDS (SHCP)		
Valoración Presupuesto de Egresos de la Federación	9.867*	11.05**
	[1.77]	[2.18]
Valoración Matriz de Indicadores para Resultados	-1.989	-0.433
	[-0.76]	[-0.30]
Valoración RDS (Coneval)		
Avance objetivo: Destacado o Adecuado	-3.439	1.527
	[-0.25]	[0.16]
Avance objetivo: Moderado	-4.957	3.786
	[-0.73]	[0.38]
Avance objetivo: Sin elementos suficientes para valorarlo/sin evaluación externa	-1.061	1.949
	[-0.20]	[0.32]
Variables de control		
Bienestar económico		15.58*
		[1.81]
Educación		15.86
		[1.45]
Medio Ambiente Sano		17.04
		[1.58]
No discriminación		18.31*
		[1.74]
Salud		2.512
		[0.19]
Seguridad Social		10.77
		[0.45]
Trabajo		28.59
		[0.86]
Vivienda		7.979
		[0.77]
Años de operación e importancia presupuestal		
Antigüedad		0.0554
		[0.25]
Tamaño presupuestal		0.654
		[0.56]
Pseudo R^2	0.0293	0.0707
Observations	183	183

Estadísticos t en corchetes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Grupo 2: Programas con disminución de presupuesto (64 programas)

El segundo grupo está conformado por los programas que tuvieron un decremento en su presupuesto en el ejercicio fiscal 2015 (la disminución promedio fue de -20.3 por ciento). Los resultados obtenidos son consistentes con los de la muestra anterior. Para todos los cuantiles, la calificación que obtuvieron los programas en la eficiencia de su gasto -de los dos últimos ejercicios fiscales- fue relevante para asignarles su presupuesto. A diferencia de la muestra anterior, destaca la importancia de la antigüedad de los programas.

La Tabla 5 muestra las estimaciones para todos los cuantiles. Como ya fue descrito, las regresiones en los tres cuantiles apuntan a que existe un uso de la información de desempeño proveniente del MSD de la SHCP. Nuevamente, el componente de esta información que es relevante es *la valoración del presupuesto de los programas*.

Los datos sugieren, con un nivel de significancia del 10 por ciento, que un aumento en un punto de la calificación del gasto aumenta la asignación del presupuesto en 12.81 por ciento, *ceteris paribus*. Esto mismo se presenta en los cuantiles 0.5 y 0.75. En ambos casos, manteniendo todo lo demás constante, un cambio de un punto en el gasto aumenta el presupuesto en 13.08 y 12.28 por ciento, respectivamente, con una significancia al uno por ciento. En resumen, el cambio del presupuesto, explicado por el aumento en un punto de la eficiencia en el gasto, varía entre 12.28 y 13.08 por ciento, en los tres cuantiles valorados. Estos hallazgos podrían guiar la discusión a que, cuando se toma la decisión de recortar el gasto de los programas, una variable que podría tener un peso importante es la eficiencia en su gasto.

Finalmente, es notorio que para la regresión realizada en el Cuantil 0.75 (la parte más alta de la distribución del cambio presupuestal) al aumentar en un año la antigüedad de los programas, su presupuesto podría disminuir en 0.19 por ciento. Este resultado se asemeja a la evidencia recabada en el tema que señala que los programas que llevan más tiempo operando gozan de mayor estabilidad en los cambios presupuestales, es decir, no presentan cambios importantes en su

presupuesto o reportan cambios inerciales (Gilmour & Lewis, 2006; United States General Accounting Office, 2004).

Tabla 5: Estimaciones de “Programas con disminución en presupuesto”, por cuantiles

Cuantiles	0.25	0.5	0.75
Valoración MDS (SHCP)			
Valoración Presupuesto de Egresos de la Federación	12.81* [1.89]	13.08*** [4.81]	12.28*** [3.76]
Valoración Matriz de Indicadores para Resultados	3.197 [0.51]	1.419 [0.59]	-0.855 [-0.41]
Valoración RDS (Coneval)			
Evaluación en el avance del objetivo (categoría base: oportunidad de mejora)			
Avance objetivo: Destacado o Adecuado	13.33 [0.15]	14 [1.07]	14.34 [0.28]
Avance objetivo: Moderado	2.195 [0.06]	7.317 [1.12]	2.889 [0.28]
Avance objetivo: Sin elementos suficientes para valorarlo/sin evaluación externa	4.356 [0.11]	5.693 [0.85]	6.864 [0.95]
Variables de control			
Atención a área de desarrollo social (categoría base: Alimentación)			
Bienestar económico	14.85 [0.11]	5.451 [0.32]	10.61 [0.20]
Educación	11.28 [0.08]	13.59 [0.77]	9.089 [0.16]
Medio Ambiente Sano	23.37 [0.17]	8.992 [0.48]	9.758 [0.17]
No discriminación	25.76 [.]	13.57 [.]	6.813 [.]
Salud	-6.892 [-0.05]	3.764 [0.21]	6.06 [0.11]
Seguridad Social	3.227 [.]	-10.91 [-0.47]	4.752 [0.08]
Trabajo	-7.314 [.]	-17.74 [.]	-25.77 [.]
Vivienda	15 [0.11]	7.049 [0.40]	5.135 [0.09]
Años de operación e importancia presupuestal			

Cuantiles	0.25	0.5	0.75
Antigüedad	0.258 [0.10]	-0.0766 [-0.05]	-0.185*** [-2.71]
Tamaño presupuestal	2.892 [0.09]	2.073 [0.89]	2.12 [0.50]
Pseudo R^2	0.3957	0.3594	0.3141
Observations	64	64	64

Estadísticos t en corchetes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Grupo 3: Programas con aumento de presupuesto (119 programas)

En el tercer grupo, los programas que tuvieron un aumento en su presupuesto (en promedio 28.8 por ciento), se observa, a diferencia de las dos muestras anteriores, que la variable de eficiencia en el gasto no es significativa y cobra cierta relevancia la variable que evalúa la MIR y el avance en las metas, aunque sólo para el cuantil 3 y con un 10% de significancia (el punto más alto de la distribución del cambio porcentual). Esto parecería ser un indicativo de que en el aumento del presupuesto de los programas se consideró el avance en la construcción de su Matriz y en sus metas.

Como fue mencionado en el capítulo 2, la MIR es una herramienta de planeación estratégica que facilita el análisis de la lógica causal de los programas, a partir de la clarificación de los elementos de su diseño. La variable “valoración de la MIR” mide: 1) la calidad en su construcción, 2) la relación entre la eficiencia en el ejercicio del gasto público y la eficacia en su aplicación, esto es, la relación entre los recursos presupuestarios asignados y los resultados obtenidos (qué tan bien usan su presupuesto para alcanzar sus metas) y; 3) el avance de las metas de los indicadores a nivel Propósito (indicadores estratégicos).

La tabla 6 muestra dos diferentes especificaciones del modelo general para el cuantil 0.75. Cuando se revisa la ecuación que contiene a todas las variables del modelo (columna 2), los resultados sugieren que un aumento de un punto en la valoración de la MIR, aumenta en 6.3 por ciento el presupuesto de este subgrupo de programas, *ceteris paribus* y con un nivel de significancia del 10%. El resto de las variables no muestra significancia, es decir, parecería que no son factores

que podrían incidir en la asignación de presupuesto de los programas que tuvieron aumento. Una lectura de este hallazgo podría ser que existe un incentivo presupuestal (aumento del presupuesto) para los programas que muestran más eficacia en el cumplimiento de metas, dentro del subgrupo analizado. Con respecto a todos los componentes del MSD, se considera que este indicador (el de la MIR) es el que mejor expresa el sentido del presupuesto basado en resultados, ya que se enfoca a medir el logro del propósito de los programas y no su comportamiento de gasto.

Tabla 6: Estimaciones de “Programas con aumento en presupuesto”, Cuantil 0.75

Especificaciones:	1	2
Valoración MDS (SHCP)		
Valoración Total del Desempeño		
Valoración Presupuesto de Egresos de la Federación	-21.94 [-1.00]	-20.11 [-0.94]
Valoración Matriz de Indicadores para Resultados	6.734* [1.66]	6.324* [1.72]
Valoración Evaluación de los Programas presupuestarios		
Valoración RDS (Coneval)		
Avance objetivo: Destacado o Adecuado	-0.756 [-0.06]	-8.181 [-0.17]
Avance objetivo: Moderado	-18.46 [-1.44]	-10.85 [-0.70]
Avance objetivo: Sin elementos suficientes para valorarlo/sin evaluación externa	1.527 [0.13]	4.152 [0.40]
VARIABLES DE CONTROL		
Bienestar económico		-8.187 [-0.43]
Educación		-3.048 [-0.17]
Medio Ambiente Sano		-11.06 [-0.43]
No discriminación		5.072 [0.16]
Salud		-14.15 [-0.80]
Seguridad Social		1.875

Especificaciones:	1	2
		[0.09]
Trabajo		-16.59 [-0.49]
Vivienda		-26.99 [-0.82]
Antigüedad		-0.332 [-1.48]
Tamaño presupuestal		0.142 [0.02]
Pseudo R^2	0.1035	0.1369
Observations	119	119

Estadísticos t en corchetes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

En síntesis, los hallazgos del presente trabajo sugieren que un factor relevante para la toma de decisiones presupuestarias es la *valoración en el ejercicio del presupuesto*, es decir, qué tan bien gastaron los programas los recursos que se les asignaron en los dos ejercicios presupuestales anteriores, al momento en que se planeó el presupuesto del ejercicio 2015. Este hallazgo es consistente para el cuantil 0.25 de la muestra que incluye a *todos los programas*, y para todos los cuantiles 0.25, 0.5 y 0.75 de la muestra que incluye a *los programas que tuvieron un decremento en su presupuesto*. Únicamente para la muestra de *programas que tuvieron un incremento en su presupuesto* es significativa –aunque sólo al 10%– la variable que valora el avance de los programas en sus indicadores estratégicos y el uso de su gasto para alcanzar sus metas (para el cuantil 0.75).

Estos resultados llevan la discusión a que, en general, la información de desempeño que se utilizó para el presupuesto del ejercicio fiscal 2015 se relaciona más con un indicador a nivel de gestión (*variable presupuesto*) que con indicadores a nivel de resultados (*variable matriz y variable de avance en objetivos generada por el Coneval*), con la excepción antes mencionada. Lo antes observado se contrapone al origen de los modelos de presupuestación por resultados que hacen énfasis en el uso de información sobre la eficacia de las intervenciones públicas para la toma de decisiones.

En cuanto a la comparación de estos hallazgos con los encontrados en otros estudios, en particular, sobre los factores que podrían incidir en la asignación del presupuesto (variables de control), se encuentra que la *antigüedad de los programas* sólo fue significativa para aquéllos que vieron disminuido su presupuesto. Esta relación entre años de operación y cambio del presupuesto es negativa (al aumentar en un año la antigüedad de los programas, disminuye 0.19 por ciento de su presupuesto); sin embargo, considerando la magnitud del efecto, parecería que no va en contra del resultado mostrado por Gilmour & Lewis (2006) que sugiere que los programas con mayor antigüedad están menos sujetos a grandes cambios.

Respecto de las variables que controlan por la importancia de las áreas de desarrollo social (*las variables de derechos sociales*), estas sólo mostraron ser significativas en la muestra de *todos los programas*. En particular los resultados sugieren que existe mayor importancia “presupuesta” para programas que atienden como derecho principal el “bienestar económico” y la “no discriminación”, *versus* los programas que atienden el derecho a la “alimentación”. Las investigaciones al respecto señalan las diferencias en la asignación de presupuesto entre sectores de gasto diferentes (*defensa versus desarrollo social*); sin embargo, dado que el presente estudio sólo discrimina dentro de programas de un mismo sector, no se capta a cabalidad el mismo efecto.

3. Contrastación de la Hipótesis

Los resultados encontrados en este ejercicio se consideran de utilidad para contrastar la hipótesis planteada *–la información de desempeño de los programas sociales federales no es un factor relevante en la toma de decisiones presupuestarias–*.

Esta hipótesis se construyó con base en la evidencia empírica de estudios revisados sobre el tema, los cuales han sido discutidos a lo largo de este trabajo.

En particular, se tomaron como referencia los resultados de investigaciones realizadas en Chile, por la similitud regional, y estudios de México. Los estudios del primer caso apuntan a que existe un bajo uso de la información de desempeño por parte de los tomadores de decisiones en Chile (Rojas et al., 2006); sin embargo, se destaca un mayor uso de información proveniente de las recomendaciones de las evaluaciones por encima de los indicadores de desempeño (Zaltsman, 2009). Este último hallazgo sugiere que un mayor uso de la información proveniente de los sistemas de M&E podría presentarse en la decisiones operativas de los programas, no tanto en la decisiones presupuestarias. Por su parte, estudios de corte cualitativo para el caso mexicano sugieren que existe un bajo uso de la información de desempeño por parte de las oficinas encargadas de asignar el presupuesto en los programas sociales (Székely, 2013). Asimismo, hacen notar que el uso del monitoreo y la evaluación en la gestión de las política públicas es un tema pendiente en este país y destacan la debilidad en la implementación del presupuesto por resultados (García López & García Moreno, 2010).

Los resultados de la presente investigación sugieren, en suma, que en la asignación de recursos del ejercicio presupuestal 2015 se utilizó, primordialmente, un tipo de indicador generado por la SHCP mediante el MSD que mide la eficiencia presupuestal de los programas en los dos años fiscales anteriores. Este hallazgo se acentúa sobre todo para los programas que tuvieron un recorte en su presupuesto. Sólo para el grupo de programas que tuvieron un aumento en su presupuesto tuvo relevancia la variable del MSD que mide, entre otros aspectos, el avance de los programas en su propósito, aunque con un poder explicativo menor. Por su parte, la información de desempeño que genera el Coneval, de acuerdo con el ejercicio realizado, no pareciera ser un factor explicativo de los cambios presupuestales.

Cuando se analiza este hallazgo a la luz de los modelos de presupuestación por resultados y del enfoque racional en el cual se basan, destaca que el tipo de información que resultó explicar el cambio presupuestal en mayor medida (la

eficiencia en el gasto presupuestal) se centra en la medición de la gestión de los programas no en sus resultados, estos es: qué tan bien gastaron los programas, no qué resultados obtuvieron⁵⁵. En este sentido, aunque este indicador forme parte del MSD de la SHCP, no refleja el sentido del PbR. Asimismo, los resultados plantean que la información que aporta el Coneval para la toma de decisiones no es una variable significativa, en términos del modelo utilizado.

Considerando que los resultados del análisis sugieren: i) que existe un uso de la información que se genera del MDS, pero sólo a nivel de gestión – lo cual no refleja la parte medular del PbR –, ii) que el indicador estratégico del MSD tuvo una significancia estadística débil y ii) que los indicadores aportados por el Coneval para el proceso de asignación de presupuesto no parecieran tener un uso relevante, entonces *la hipótesis planteada en este trabajo de investigación no se rechaza*.

Como ha sido mencionado a lo largo de este trabajo, la relación entre el desempeño y la presupuestación no es lineal ni debe ser pensada como un acto mecánico por todos los inconvenientes que esto plantea (Marcel, 2008, 2014; Robinson & Brumby, 2005). Sin embargo, se espera que la información de desempeño contribuya a las discusiones presupuestarias y apoye a los encargados de esta actividad, así como a los operadores de los programas a pensar más lógica y estratégicamente acerca de cómo pueden usarse los recursos y que resultados podrían ser alcanzados (Melkes and Willoughby, 2005 en Tat-Kei, 2011).

⁵⁵ La evidencia recolectada por esta investigación no se considera suficiente para señalar si el gasto es incremental o no, como lo señala la corriente del *incrementalismo* (opuesta al enfoque racional). En todo caso, el comportamiento de los datos sugiere que no existe un patrón de gasto con estas características (Ver estadística descriptiva).

Conclusiones

En este apartado final se resumen los resultados de la investigación y se proponen algunas posibles explicaciones sobre los mismos, a la luz de los enfoques teóricos presentados al inicio del trabajo; así como de la evidencia empírica en la materia. De igual manera, se presentan las limitaciones encontradas en la implementación de esta investigación; así como temas pendientes de análisis.

Como fue establecido al inicio de este trabajo, el objetivo general de esta investigación es analizar el grado de uso de la información de desempeño en la etapa de programación de los recursos de los programas sociales federales. La *interrogante principal* planteada se refiere a si en México la información de desempeño proveniente del modelo de Presupuesto Basado en Resultados se utiliza en la asignación de presupuesto de los programas sociales federales. Con base en la tendencia del fenómeno de estudio, revisada para México y otros países, *la hipótesis* o respuesta propuesta a esta pregunta de investigación es que la información de desempeño de los programas sociales federales no es un factor relevante en la toma de decisiones presupuestarias. De forma exploratoria, este trabajo indaga sobre el tipo de información de desempeño que cobra mayor relevancia en este proceso de toma de decisiones y sobre factores adicionales que podrían estar moldeando las mismas.

La metodología utilizada para contrastar la hipótesis es la técnica econométrica de regresión por cuantiles. El modelo definido está integrado por la variable dependiente, que es el cambio presupuestal de los programas sociales del 2014 al 2015. La variable independiente son los indicadores de desempeño de los programas sociales correspondientes al ejercicio fiscal 2013, generados por el Coneval y la SHCP. Las variables de control se definieron de acuerdo con lo observado en otros estudios similares previos (antigüedad de los programas, tamaño presupuestal y área de atención de los programas). Considerando que no existe una regla universal válida para la asignación del presupuesto, tal como fue señalado en la primera parte de este trabajo, para la medición de los

resultados se siguió el tratamiento diferenciado de la variable dependiente que propone Zaltsman (2009). Lo anterior implicó realizar los cálculos separando a las unidades de observación en tres tipos de muestra: i) programas con incremento en el presupuesto, ii) programas con decremento en el presupuesto y, iii) todos los programas.

Respecto de la *pregunta central de investigación*, los resultados del análisis econométrico sugieren que en la asignación de recursos de los programas sociales del ejercicio presupuestal 2015 se utilizó, primordialmente, un tipo de indicador generado por la SHCP mediante el MSD que mide la eficiencia presupuestal de los programas en los dos años fiscales anteriores. Este hallazgo se acentúa sobre todo para los programas que tuvieron un recorte en su presupuesto. Sólo para el segmento de los programas que tuvieron un aumento en su presupuesto tuvo relevancia la variable del MSD que mide, entre otros aspectos, el avance de los programas en su propósito, aunque con un poder explicativo menor. Por su parte, la información de desempeño que genera el Coneval, de acuerdo con el ejercicio realizado, no pareciera ser un factor explicativo de los cambios presupuestales.

En cuanto a las preguntas *secundarias*, en primer lugar, sobre el efecto de los diferentes tipos de indicadores de desempeño que se probaron en esta investigación, destaca que la información que resultó explicar en mayor medida el cambio presupuestal fue la eficiencia en el gasto presupuestal. Este indicador se centra en la medición de la gestión de los programas, no en sus resultados, esto es: qué proporción del gasto fue ejercido y no qué resultados obtuvieron. En este sentido, aunque este indicador forme parte del Módulo de desempeño de la SHCP, no refleja el sentido del modelo que dio origen a la construcción de los sistemas de M&E, el PbR. De forma adicional, los resultados obtenidos plantean que el indicador de desempeño del Coneval valorado en este trabajo (avance en el propósito de los programas) no es una variable significativa, en términos del modelo utilizado y de la pregunta de investigación. En segundo lugar, en cuanto a la comparación de estos hallazgos con los encontrados en otros estudios, en

particular, sobre los factores que podrían incidir en la asignación del presupuesto (variables de control), se encuentra que la antigüedad de los programas sólo fue significativa para aquéllos que vieron disminuido su presupuesto. La magnitud de este resultado (0.19%) sugiere que los programas con mayor antigüedad están menos sujetos a grandes cambios. Esto coincide con lo encontrado por Gilmour & Lewis (2006). En cuanto a las variables que controlan por la importancia de las áreas de desarrollo social (las variables de derechos sociales), estas sólo mostraron ser significativas en el bloque de todos los programas. En particular los resultados sugieren que existe mayor importancia presupuestal para programas que atienden como derecho principal el “bienestar económico” y la “no discriminación”, *versus* los programas que atienden el derecho a la “alimentación”. Las investigaciones revisadas señalan las discrepancias en la asignación de presupuesto entre sectores de gasto diferentes (defensa *versus* desarrollo social); sin embargo, dado que el presente estudio sólo discrimina dentro de programas de un mismo sector, no se capta a cabalidad el mismo efecto.

Específicamente para el caso mexicano, los resultados obtenidos guardan relación con el estudio de Székely (2011), en el que se señala el énfasis de la Dirección General de Programación y Presupuesto en el uso del ejercicio del gasto público para valorar el desempeño de los programas, lo que ha generado, de acuerdo con el autor, una sensación de que la información del SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales.

Por lo tanto, considerando que los resultados del análisis sugieren: que existe un uso de la información que se genera del MDS, pero sólo a nivel de gestión, que el indicador estratégico del MSD tuvo una significancia estadística débil y, finalmente, que los indicadores aportados por el Coneval para el proceso de asignación de presupuesto no parecieran tener un uso relevante, *la hipótesis* planteada en este trabajo de investigación no se rechaza.

Los resultados de esta investigación se considera que deben ser interpretados bajo algunas consideraciones que se plantean en estudios de este tipo.

Primeramente, no existe una regla universal válida sobre los cambios en el presupuesto, es decir, que el hecho de que un programa presente resultados positivos no significa que requiere aumentos en su presupuesto; y de manera análoga, un programa que muestre un bajo desempeño podría requerir un aumento en sus recursos que le permita dar mejores resultados (Gilmour; 2006b; Zaltsman, 2009; Joyce, 2005). En segundo lugar, no necesariamente es deseable que exista un vínculo mecanizado de la asignación de presupuesto en el sector social, ya que deja a un lado las limitaciones de los indicadores y la existencia de otras herramientas para explorar el desempeño; por otro lado, una lectura directa en la relación de desempeño-recursos ignora que lo que interesa en la elaboración del presupuesto es qué se hará con los recursos en el próximo año fiscal, por lo que la información de qué es lo que ocurrió en el pasado, si bien es importante, no es determinante del futuro. Finalmente, la valoración directa en esta relación reduce las decisiones involucradas en el proceso presupuestario a la mera asignación de recursos, cuando en dicho proceso es posible generar una serie de directrices, factores condicionantes y estímulos para los programas y organismos públicos (Marcel, 2008; Marcel, et al., 2014 y Robinson & Brumby, 2005).

En cuanto a las limitaciones encontradas en la operacionalización de esta investigación se reporta, primeramente, que no fue posible incluir una variable en el modelo econométrico que controlara el factor político en la toma de decisiones como sugieren algunos estudios en la materia. Para autores como Joyce (2015), Curristine (2005), Marcel (2008) y Marcel, et al. (2014), los sistemas basados en resultados no han reemplazado ni pueden reemplazar el proceso político que coexiste en la toma de decisiones. Las negociaciones, los acuerdos e intereses forman parte del proceso presupuestario y representan el ingrediente subjetivo dentro de las decisiones que determinan las prioridades y compromisos programáticos definidos políticamente. En esa misma línea, el Coneval en su informe de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016 argumenta que “el presupuesto de egresos de la federación que se aprueba cada año tiene un alto componente político. Desde el Ejecutivo, federal y local, hasta al Congreso,

los actores buscan asignar presupuesto en actividades que maximicen su presencia política (o que minimicen sus costos políticos)” (Pág. 2). En segundo lugar, el método utilizado para dar respuesta a la pregunta de investigación es sólo cuantitativo, por lo que se reconoce la importancia y riqueza del uso de métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos), puesto que las coincidencias de ambos enfoques pueden robustecer los resultados y detectar aspectos que podría esconder el uso de una sola metodología (Yu, 1996). No obstante, a la fecha en que se desarrolló esta investigación no se localizaron ejercicios econométricos como el propuesto, lo que se sugiere como una aportación para el caso mexicano. En tercer lugar, este trabajo indaga el uso de la información de desempeño únicamente en la etapa de programación de los recursos del ciclo presupuestario. De acuerdo con Zaltsman (2009) esto podría estar subestimando los resultados, puesto que no permite contar con una valoración integral de los alcances de las reformas gerenciales.

Como ya fue planteado, en general, los resultados de este estudio sugieren que la información que se utilizó en la asignación de recursos de los programas sociales en 2015 fue de tipo gestión, no de resultados, en oposición a lo planteado por el PbR. Una explicación a lo anterior se encuentra en los enfoques teóricos propuestos en el marco analítico de esta investigación. El planteamiento de la *racionalidad* señala que cuando un individuo se enfrenta a una decisión, como en el caso de las decisiones presupuestarias, “conoce todas las alternativas posibles, es capaz de contar con toda la información necesaria sobre dichas alternativas y [de] hacer una comparación de las mismas, así como de elegir aquella de acuerdo con sus objetivos e intereses (...)” (Simon, 1957, pág. 241). Este tipo de posturas que apuestan a la ciencia y al conocimiento como base para las decisiones son el fundamento teórico de modelos de presupuestación como el PbR. En oposición a esa visión, los modelos de la *racionalidad limitada* y el *incrementalismo* señalan la falta de conexión del enfoque anterior con la realidad y su imposibilidad práctica dada la capacidad intelectual del ser humano para almacenar y procesar toda la información- partiendo del hecho de que sea posible obtenerla-, el tiempo que lleva analizarla

y evaluar los cursos de acción disponibles; así como los costos de obtener dicha información. A lo anterior se añade la importancia en el papel que juegan las rutinas y el ambiente organizacional que influyen en esas decisiones. En ese sentido, enfoques como el *incrementalismo* apelan a la capacidad de síntesis de los seres humanos para poder tomar decisiones, dado los recursos con los que cuenta. De lo anterior se obtienen cambios marginales y graduales en las políticas, basados en la observación de resultados anteriores.

Es precisamente en las limitaciones planteadas por la *racionalidad limitada* y el *incrementalismo* en las que se encuentran posibles razones para los resultados sugeridos por esta investigación. Es decir, que la ausencia de evidencia en el uso de información de desempeño de los programas sociales en la distribución de sus recursos en el ejercicio fiscal 2015 podría estar motivado por las limitaciones en las capacidades cognitivas de los tomadores de decisiones, por la falta de tiempo para valorar toda esta información para los más de 200 programas sociales federales, por el costo de generar indicadores de resultados *versus* de gestión y por la dificultad de generar cambios en rutinas arraigadas en estas organizaciones.

En relación con esto último y, en particular, sobre la calidad y el costo de la información, se considera que la información de desempeño que aporta el Coneval mediante el RDP podría no ser adecuada para discriminar entre los resultados de los programas. Al respecto, el 70 por ciento de los programas analizados en esta investigación no cuenta con información válida acerca del logro de su propósito o no tiene evaluaciones externas que midan este nivel de objetivos; y el 93 por ciento no ha desarrollado hasta el momento evaluaciones de impacto⁵⁶. Estos datos sugieren que existe un avance discreto en la generación de información sobre los resultados de los programas, lo cual se podría estar reflejando en un uso predominante de indicadores de gestión.

⁵⁶ Para este ejercicio, no se utilizó la información sobre las evaluaciones de impacto de los programas, ya que sólo cinco de los programas integrados en la base de datos cuenta con este tipo de evaluaciones.

En cuanto al formato de las evaluaciones, como fue discutido en el capítulo 3, la evaluación que utiliza el Coneval para generar el RDP, es la Evaluación Específica de Desempeño, la cual cuenta con un formato sintético y homogéneo para todos los programas, y cuyo tiempo de ejecución se realiza de acuerdo con los tiempos del calendario presupuestal. No obstante, un asunto pendiente es valorar la calidad de esta evaluación y de los insumos utilizados por ésta, dentro de los cuales se encuentran los indicadores de la MIR.

En otro ámbito, un factor sugerido por Székely (2013) que podría contribuir a los resultados encontrados es la falta de claridad en la coordinación entre el Coneval y la SHCP con lo que respecta al SED debido a que ambas instancias realizan tareas comunes. Asimismo, se considera que los resultados podrían ser un efecto, siguiendo con este mismo autor, de la heterogeneidad de las capacidades institucionales de las diferentes agencias federales para instrumentar un elemento central del PbR que es el SED, y de las diferencias también marcadas en la utilización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Este trabajo de investigación, como ha sido señalado, ha explorado la relación entre el desempeño de los programas y su presupuesto desde un enfoque cuantitativo, por lo que las explicaciones antes expuestas deben profundizarse y contrastarse mediante un análisis cualitativo. Asimismo, se reconoce la necesidad de indagar el objetivo de este trabajo para otros años fiscales, e incluir la dimensión política en el análisis. Esto constituye una agenda de investigación futura.

Si bien en México ha habido grandes esfuerzos para institucionalizar la evaluación y el monitoreo en la administración pública federal, como herramientas indispensables de un modelo de presupuestación, que lo han posicionado en el mundo por el diseño e implementación de buenas prácticas, queda pendiente avanzar en el uso efectivo en la distribución de recursos. Lo anterior requiere el análisis de la calidad y pertinencia de la información que se genera para el proceso presupuestario, conocer las demandas específicas de los usuarios que participan en esta toma de decisiones y mejorar sus conocimientos

técnicos en la materia. En diferentes estudios se reconoce la naturaleza política de este proceso decisorio y las inconveniencias de que exista un vínculo directo entre las medidas de desempeño y la asignación de recursos, sin embargo, para mejorar la calidad del gasto público y la atención de problemáticas sociales, es necesario que el uso de información de desempeño de calidad sea una realidad en México.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2000). *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., & Méndez Lago, M. (1999). Metodología de la Ciencia Política. *Cuadernos Metodológicos(28), Primera*. (C. d. Sociológicas, Ed.) Madrid.
- Arellano, D. G., Gil, J. R., Ramírez, J., & Rotano, Á. (2004). Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En D. A. Gault, *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina* (págs. 155-264). México: CIDE.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*. 73(3), 453-472.
- Botner, S. B. (1985). The use of budgeting/management tools by state governments. *Public Administration Review*, 616-620.
- Castro, M. F., López-Acevedo, G., & Beker-Busjeet, G. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington: Banco Mundial.
- Castro, M., Lopez-Acevedo, G., & Busjeet, G. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Banco Mundial.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. (2015). *Presupuesto Base Cero y Programas Presupuestarios*. Ciudad de México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2 de Julio de 2016). *TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN*. Obtenido de Proyecto: "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos": <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/0-Introduccion.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016*. Ciudad de México. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2 de Julio de 2016). *Evaluación Específica de Desempeño*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (13 de Julio de 2016). *Evaluación Específica de Desempeño*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (11 de Abril de 2016). *Resumen de Desempeño 2013-2014*. Obtenido de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_FM-2013_2014.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, Distrito Federal.
- Currístine, T. (2003). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2).
- Currístine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 127-151.
- Escudero, T. (2013). Utilidad y Uso de las Evaluaciones. Un asunto relevante. *Revista de Evaluación Educativa*, 2(1), 184-205.
- Forss, K., Kruse, S., Taut, S., & Tenden, E. (2006). Chasing a ghost? An essay on participatory evaluation and capacity development. *Evaluation*, 128-144.
- Friedberg, E., & Crozier, M. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Friscione, D. P.-J. (2 de Julio de 2016). *Presupuesto basado en Resultados: Origen y aplicaciones en México*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (Segunda ed.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- GESOC. (30 de Enero de 2017). Obtenido de <http://www.indep.gesoc.org.mx/>

- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006a). Assessing performance budgeting at OMB: The influence of politics, performance, and program size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 169-186.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006b). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742-752.
- Gómez, J. L., & Willoughby, K. G. (2008). Performance informed budgeting in U.S. State governments. *Presupuesto y Gasto Público*(51), 287-303.
- González, A. A. (2013). Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD. En C. d.-C. Latina, *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (1 ed., págs. 11-19). México.
- Grizzle, G. A. (1986). Does budget format really govern the actions of budgetmakers? *Public Budgeting & Finance*, 6(1), 60-70.
- Grupo Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Manual de Gestión basada en Resultados. Una armonización de los conceptos y enfoques de GbR para fortalecer los resultados de desarrollo a nivel país.*
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de Programas. Notas técnicas.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Hernández, L. G. (2013). Construyendo un sistema de evaluación del desempeño para el desarrollo social. En C. d.-C. Latina, T. C. Maldonado, & C. Galíndez Hernández (Edits.), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales* (1 ed., págs. 61-68). México.
- Johnson, C., & Talbot, C. (2008). UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A Challenge too Far? En Dooren, & S. Van de Walle (Edits.), *Performance Information in the Public Sector* (págs. 140-156). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Jordan, M., & Hackbart, M. M. (1999). Performance budgeting and performance funding in the states: A states assessment. *Public Budgeting & Finance*, 19(1), 68-88.
- Joyce, P. G., & Sieg, S. (2002). Using performance information for budgeting: Clarifying the framework and investigating recent state experience. *Meeting the challenges of performance-oriented government.* Washington: American Society of Public Administration.

- Lee, R. D., & Johnson, R. W. (1994). *Public budgeting systems* (Quinta ed.). Rockville, MD: Aspen Publishers.
- Leviton, L. C., & Hughes, E. F. (1981). Research On the Utilization of Evaluations A Review and Synthesis. *Evaluation review. Evaluation Review*, 525-548.
- Lindblom, C. E. (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. E. (2000). La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar, *La hechura de las Políticas* (Tercera ed., págs. 201-225). México: Miguel Ángel Purrúa.
- Lindblom, C. E. (2000). Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar, *La hechura de las Políticas* (págs. 227-254). México: Miguel Ángel Purrúa.
- Lopez-Acevedo, G., Beker Busjeet, G., Fernández , O. X., & Castro, F. M. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lynch, T. D. (1990). *Public budgeting in America* (Tercera ed.). Englewood Cliffs, Nuerva Jersey: Prentice-Hall.
- Maldonado, C. (s.f.). *CLEAR*. Recuperado el Junio de 2015, de <http://www.clear-la.cide.edu/publicaciones>
- Marcel, M. (2008). Presupuesto por resultados ¿Moda burocrática o nueva paradigma de gestión pública? *Presupuesto basado en Resultados: conferencia internacional*, (págs. 41-59). Ciudad de México.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Martínez Mendoza, E., Pérez González, C., & Gutiérrez, G. (2013). Avances en la Institucionalización de las Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2011. En C, C. Maldonado Trujillo, & C. Galíndez Hernández (Edits.), *Monitoreo, Evaluación y Gestión para Resultados* (Primera ed., págs. 101-116). Ciudad de México: CIDE- Centro CLEAR para América Latina.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- OCDE . (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México: Flacso-México.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (Cuarta ed.). Sage publications.
- Raudla, R. (2012). The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?. *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Rivenbark, W. C., & Kelly, J. M. (2006). Performance budgeting in municipal government. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 35-46.
- Robinson, M. (2011). Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados. En *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados. Materiales de capacitación de los Centros Regionales de Construyendo gobiernos efectivos*.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Paper*.
- Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepard, G., Shepherd, G., Del Villar, A., . . . Krause, P. (2006). *Chile: Análisis del programa de evaluación del gasto público*. Washington DC: Banco Mundial.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Manual de Programación y Presupuesto*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (4 de Julio de 2016). *Materiales de Capacitación PbR-SED*. Obtenido de Introducción a la Gestión para Resultados (GpR). Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): <http://www.gob.mx/shcp/documentos/materiales-de-capacitacion-pbr-sed>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Modelo Sintético de Información de Desempeño. Nota Metodológica*.
- Serra, A., Verónica, F., & Saz, Á. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational*. Nueva York: John Wiley.
- Simon, H. A. (1982). *El comportamiento administrativo: Estudios de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Argentina: Aguilar S.A. de Ediciones.
- Székely, M. (2013). *Evaluación Externa de Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Ciudad de México.
- Tat-Kei, A. (2011). PBB in american local governments: it's more than a management tool. *Public Administration Review*, 71(3), 391-401.
- Ugalde, L. C. (2014). La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. Senado de la República.
- United States General Accounting Office. (2004). *Performance Budgeting. Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*. Report to Congressional Requesters.
- Van Dooren, W., & Sterck, M. (2006). Financial management reforms after a political shift: a transformative perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 498-514.
- Vincéns Otero, J., & Sánchez Reyes, B. (2012). *Regresión Cuantílica: Estimación y Contrastes*. Madrid: Instituto L.R. Klein- Centro Gauss U.A.M. D.T.
- Yu, C. (1996). *The use of program evaluation in public budgeting: evidence from the 1993 Georgia budget reform*. Tesis doctoral, University of Georgia.
- Zaltsman, A. (2009). The effects of performance information on public resource allocations: A study of Chile's performance-based budgeting system. *International Public Management Journal*, 12(4), 450-483.

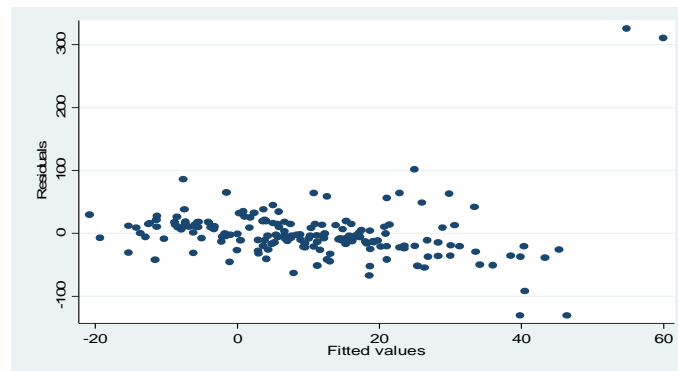
Anexos

Anexo 1: Pruebas gráficas de supuestos del MCO

Heterocedasticidad

El gráfico a muestra una dependencia entre los residuos del modelo y los valores predichos y, por lo tanto, la presencia de heterocedasticidad en el modelo lineal.

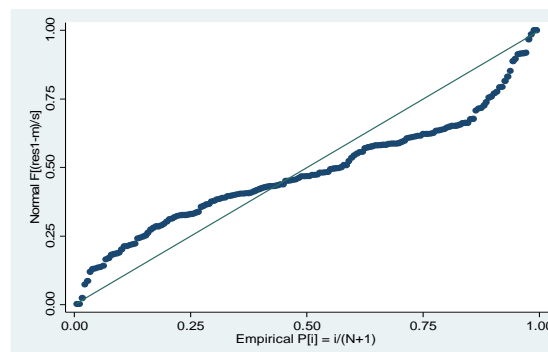
Gráfica (a): correlación de los errores con los valores predichos



Normalidad

En el gráfico b la distribución acumulada de la variable empírica se localiza sobre el eje X y la teórica (normal) en eje Y. Como se observa, las dos distribuciones no son exactamente consistentes; es decir que los puntos sobre las gráficas no asumen completamente un patrón lineal. Por lo anterior, si bien existen puntos en los que las dos distribuciones coinciden, no se satisface completamente el supuesto de normalidad en la distribución de los errores del modelo empleado.

Gráfico (b): Relación de los residuos y la inversa normal



Anexo 2: Lista de programas sociales analizados

Dependencia	Nombre del Programa
Educación Pública	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género
	Impulso al desarrollo de la Cultura
	Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos
	Atención al deporte
	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación
	Instituciones Estatales de Cultura
	Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias
	Registro Nacional de Profesionistas y de Asociaciones de Profesionistas
	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales
	Atención a la Demanda de Educación para Adultos
	Cultura Física
	Deporte
	Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa
	Escuelas Dignas
	Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados
	Fondo para elevar la calidad de la educación superior
	Formación y certificación para el trabajo
	Investigación científica y desarrollo tecnológico
	Normalización y certificación en competencias laborales
	Prestación de servicios de educación media superior
Prestación de servicios de educación superior y posgrado	
Prestación de servicios de educación técnica	

Dependencia	Nombre del Programa
	Producción y distribución de libros, materiales educativos, 8les y comerciales
	Producción y transmisión de materiales educativos y 8les
	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
	Programa de Apoyo a la Infraestructura 8I de los Estados
	Programa de Apoyo a las 8s Municipales y Comunitarias
	Programa de Carrera Docente (UPES)
	Programa de Escuela Segura
	Servicios educativos Culturales
	Programa Escuelas de Calidad
	Programa Escuelas de Tiempo Completo
	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
	Programa de Inclusión y Alfabetización Digital
	Hacienda y Crédito Público
Programa de Infraestructura Indígena	
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	
Actividades orientadas a otorgar apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo	
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	
Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas	
Economía	Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

Dependencia	Nombre del Programa
	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
	Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera
	Programa para el desarrollo de la productividad de las industrias ligeras
	Promoción de una Cultura de consumo responsable e inteligente
	Protección de los derechos de los consumidores y el desarrollo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor
	Programa de Fomento a la Economía Social
Trabajo y Previsión Social	Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo
	Capacitación a trabajadores
	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo
	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral
	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
	Programa de Apoyo para la Productividad
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Inspección y Vigilancia Pesquera
	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS)
	Programa para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
	Instrumentación de acciones para mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias
	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana
	Vinculación Productiva
Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	

Dependencia	Nombre del Programa
	Sistema Nacional de Investigación Agrícola
	Apoyo al cambio tecnológico en las actividades agropecuarias, rurales, acuícolas y pesqueras
	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios
	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior
	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior
	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria
	Generación de Proyectos de Investigación
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Programa de apoyo a los avocados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares
	Programa Hábitat
	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
	Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales
	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda
	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros
	Programa de vivienda digna
	Programa de Vivienda Rural
	Programa de apoyo para los núcleos agrarios sin regularizar (FANAR)
	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos
	Rescate de espacios públicos
Salud	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud
	Caravanas de la Salud

Dependencia	Nombre del Programa
	Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud
	Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud
	Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud
	Prevención contra la obesidad
	Prevención y atención contra las adicciones
	Programa Comunidades Saludables
	Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud
	Programa de Atención a Personas con Discapacidad
	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
	Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación
	Reducción de la mortalidad materna
	Seguro Médico Siglo XXI
	Seguro Popular
	Instituto Mexicano del Seguro Social
Vigilancia epidemiológica	
Atención a la salud en el trabajo	
Atención a la salud pública	
Atención a la salud reproductiva	
Atención curativa eficiente	
Investigación en salud en el IMSS	
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Prestaciones sociales eficientes
	Servicios de guardería
	Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica
	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.

Dependencia	Nombre del Programa
	Innovación tecnológica para negocios de alto valor agregado, tecnologías precursoras y competitividad de las empresas
	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
	Sistema Nacional de Investigadores
	Apoyo a la consolidación Institucional.
	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
	Programa de Desarrollo Científico y Tecnológico
Desarrollo Social	Programa de Coinversión Social
	Seguro de Vida para Jefas de Familia
	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
	Programa de Apoyo Alimentario
	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
	Pensión para Adultos Mayores
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
	Subsidios a programas para jóvenes
	Programa de Empleo Temporal
	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
	Programa de Opciones Productivas
	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
	Programa 3 x 1 para Migrantes
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PROSPERA Programa de Inclusión Social	
Servicios a grupos con necesidades especiales	

Dependencia	Nombre del Programa
	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.
	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI)
	Apoyos Especiales en Distrito de Riego y Unidades de Riego
	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
	Investigación Científica y Tecnológica
	Manejo Integral del Sistema Hidrológico
	Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas
	Prevención y gestión integral de residuos
	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina
	Programa de Adecuación de Derechos de Uso de Agua
	Programa de Agua Limpia
	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
	Programa de Conservación del Maíz Criollo
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
	Programa de 8 del Agua
	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción
	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado
Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Unidades de Riego	
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	

Dependencia	Nombre del Programa
	Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia
	Programa Nacional Forestal- Pago por Servicios Ambientales
	Programa Nacional Forestal-Protección Forestal
	Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca
	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
	Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Control del Estado de Salud de la Embarazada
	Atención Materno Infantil
	Consulta Externa Especializada
	Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación
	Control de Enfermedades Transmisibles
	Detección Oportuna de Enfermedades
	Suministro de Claves de Medicamentos
	Orientación para la Salud
	Consulta Bucal
	Consulta Externa General
	Hospitalización General
	Atención de Urgencias
	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil
	Capacitación y Formación de los Recursos Humanos en Salud
	Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social
	Atención a Personas con Discapacidad
	Equidad de Género
	Rehabilitación
Investigación Científica y Tecnológica	
Hospitalización Especializada	

Dependencia	Nombre del Programa
	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Medicinas y Productos Farmacéuticos
	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar
Aportaciones a Seguridad Social	Programa IMSS-Prospera

Anexo 3: Estadística descriptiva

Variable	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Variable dependiente				
Cambio en el presupuesto (2015 - 2014/2014)	-90.8	380.4	11.7	53.5
Variable explicativa				
Módulo Sintético de Desempeño				
Valoración Presupuesto de Egresos de la Federación 2013	1.0	5.0	4.3	1.0
Valoración Matriz de Indicadores para Resultados	1.0	5.0	3.4	0.9
Valoración Evaluación de los Programas presupuestarios	1.9	5.0	3.6	0.7
Resumen Integral del Desempeño de los Programas				
Evaluación en el avance del objetivo				
Avance objetivo: Destacado o Adecuado	0	1	6.0	0.2
Avance objetivo: Moderado	0	1	10.4	0.3
Avance objetivo: Oportunidad de mejora	0	1	12.0	0.3
Avance objetivo: Sin elementos suficientes para valorarlo/sin evaluación externa	0	1	71.6	0.5
Variables de control				
Antigüedad				
Años de antigüedad	1.0	71.0	10.7	11.2
Derecho social				
Educación	0	1	24.0	0.4
Alimentación	0	1	2.7	0.2
Bienestar económico	0	1	22.4	0.4
Medio Ambiente Sano	0	1	9.3	0.3
No discriminación	0	1	5.5	0.2
Salud	0	1	21.9	0.4
Seguridad Social	0	1	3.8	0.2
Trabajo	0	1	5.5	0.2
Vivienda	0	1	4.9	0.2
Tamaño presupuestal				
Participación en el presupuesto total (2014)	0.0	20.8	0.5	2.0

Anexo 4: Nota metodológica sobre medición de indicadores de desempeño

En este anexo se describe con mayor detalle la metodología empleada por el Coneval y la SHCP para construir sus indicadores de desempeño.

Resumen Integral de desempeño de los Programas sociales federales (RDP)

El RDP, de acuerdo con su anexo técnico, es un producto de la Ficha de Monitoreo y Evaluación que elabora el Coneval para cada ejercicio fiscal. Este instrumento muestra el avance de los programas federales de desarrollo social en un formato sintético y homogéneo con el propósito de brindar elementos técnicos para la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones.

El RDP del periodo 2013-2014 reporta información en 12 diferentes temáticas, pero considerando las características de esta información, sólo se utilizaron para esta investigación las temáticas con información que pudiera ser comparable entre programas, cuantificable, con variabilidad en sus categorías y con un enfoque en los resultados obtenidos por los programas –no en su gestión-. En ese sentido la variable que cubrió con estos criterios fue la de “Otros efectos”.

Esta variable cuantifica los hallazgos a nivel de fin y de propósito que se derivan de evaluaciones externas que no son de impacto, pero que permitan identificar hallazgos relacionados con el objetivo del programa. En ese sentido, esta variable cuantifica si: i) Los resultados derivados de evaluaciones externas están relacionados con el propósito del programa, ii) Los resultados muestran el avance del programa (se aportan los elementos suficientes para valorar el desempeño del programa), iii) Los resultados son claros y consistentes, iv) Se identifican otro tipo de hallazgos relacionados con el diseño, planeación y operación del programa.

La clasificación de los resultados se realiza de acuerdo con el cumplimiento de las características anteriores, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Valoración cualitativa	Descripción
Destacada	Se tienen todas las características establecidas
Adecuada	Se tienen tres de las características establecidas
Moderada	Se tienen dos de las características establecidas
Oportunidad de mejora	Se tiene una de las características establecidas.

Valoración cualitativa	Descripción
Sin información	No existen elementos suficientes para valorar los hallazgos o el programa o acción no cuenta con evaluaciones externas.

Módulo de Sintético de Información de Desempeño

El MSD es una base de datos de la SHCP difundida en su página de internet que integra información del desempeño de los programas presupuestarios (no sólo sociales) en un conjunto de variables y proporciona una valoración cuantitativa y cualitativa por cada una de éstas.

Las cinco variables que integra el MSD bajo un indicador agregado y ponderado son: i) *Ejercicio del gasto*, eficiencia del gasto en los dos últimos ejercicios fiscales; ii) *Matriz de Indicadores por Resultados (MIR)*, calidad en el diseño de la MIR de los programas y cambio en las metas con respecto al cambio en el presupuesto; iii) *Evaluaciones externas*, hallazgos de las evaluaciones externas recientes; iv) *Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas (ASM)*, avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los programas como parte del Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora; v) *Información de padrones de los programas*, avance en el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la Secretaría de la Función Pública y calidad en los sistemas de padrones.

De acuerdo con el documento metodológico del MSD, la selección de las variables antes descritas se basó en un criterio de relevancia, en cuanto a la información de desempeño que proporcionan. Dichas variables son continuas dentro de una escala que toma valores de 1 a 5, donde el 1 es el valor más bajo de desempeño, y 5 es el más alto.

Valoración cualitativa	Valoración cuantitativa
Bajo	[0.1-1.6)
Medio bajo	[1.6-2.6)
Medio	[2.6-3.8)
Medio alto	[3.8-4.6)
Alto	[4.6-5.0)

El indicador agregado corresponde a la suma de las variables individuales ponderadas, de acuerdo con los valores establecidos para cada caso en el documento.



FLACSO
MEXICO