

Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño en México: Limitantes de su consolidación y evidencia de desaprendizaje cíclico

Results-Based Budgeting and the Performance Evaluation System in the Mexican state: the limitations of its consolidation and evidence of cyclical unlearning

José Carlos González Silva*

4

Palabras clave

*Desaprendizaje
presupuesto
resultados
gestión
ciclo presupuestario*

Keywords

*Unlearning
Budgeting
Results
Management
Budget cycle*

Jel: H11, H61, H83

* Profesionista con conocimiento de la ciencia económica, especialista en economía de la tecnología y planeación, con experiencia en la administración pública.

Correo electrónico: jcarlosglez92@gmail.com
jose.secretariatec@gmail.com.

Resumen

Este artículo presenta la evolución y situación de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el estado mexicano. Analiza las limitantes de su consolidación, las cuales clasifica en cuatro: i) normativas, ii) técnicas, iii) ideológicas y, iv) de corrupción. Asimismo, muestra, a partir de una propuesta metodológica, evidencia de desaprendizaje cíclico derivado de los cambios de gobierno en las entidades federativas y municipios del país, mismo que exacerba dichas limitantes.

Abstract

This paper presents the evolution and situation of the implementation of the Results-Based Budgeting (RBB) and the Performance Evaluation System (PES) in the Mexican state. It analyzes the limitations of its consolidation, which it classifies into four: i) normative, ii) technical, iii) ideological and, iv) corruption. Likewise, it shows, based on a methodological proposal, evidence of cyclical unlearning derived from changes in government in the states and municipalities of the country, which exacerbates these limitations.

Introducción

La manera en que se administran los recursos públicos de un país es de suma importancia, afecta los resultados de las políticas públicas y con ello en gran medida determina el éxito o fracaso del gobierno en turno. El modo en que se han administrado los recursos públicos en México ha cambiado a lo largo del tiempo, y se ha dinamizado desde la instrumentación del primer plan sexenal en 1934, a través del control y la centralización con un proyecto moral social, hasta el ejercicio tecnocrático y gerencial, iniciado en el sexenio de Miguel de la Madrid, con énfasis en la reducción del tamaño

de gobierno y la simplificación administrativa (Camarillo Luvino, 2014).

Aunque la Administración Federal 2018-2024 ha criticado frecuentemente la tecnocracia y ha implementado políticas públicas con un enfoque popular, más o menos exitosas, administrativamente no se ha realizado ningún cambio estructural que diverja del iniciado en los años ochenta. El modelo gerencial en la administración pública inició con la adopción de la Nueva Gestión Pública (NGP), una gran reforma administrativa del Estado surgida del cambio de modelo de desarrollo neoliberal y que, como menciona Serna de la Garza (2010), fue una respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno en la década de los setenta y a la desconfianza generada en los ciudadanos sobre su capacidad.

Se trata en esencia de la aplicación de los criterios empresariales a la administración pública; porque estos son eficaces y eficientes, en contraposición con un sector público discrecional, opaco, ineficaz y corrupto (Romero Pérez, 2012). Se tiene una visión del ciudadano como cliente, con una mayor utilización de sistemas electrónicos para la prestación de servicios y la atención de trámites (Martínez & Santander, 2009).

Esta corriente se impulsó inicialmente en el país consecuencia de esfuerzos internacionales de homogeneización entrañados en la globalización, bajo la premisa que los países que buscan incorporarse exitosamente a la economía global deben de adoptar políticas similares, alineadas a lo que dicta la sabiduría convencional, la neoliberal (Tello Macías, 2013).

El nuevo modo de actuar de la NGP se instrumenta, entre otros elementos, en la Gestión para Resultados (GpR) y sus componentes: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), este último desarrollado como una alternativa

al presupuesto tradicional y paralelamente al presupuesto base cero (Pérez Partida, 2015).

A partir del 2006 en México inició formalmente la implementación de dichos instrumentos en el ciclo presupuestario de la Administración Federal y subsiguientemente en las entidades federativas y municipios, a partir de un conjunto de reformas jurídicas. Sin embargo, en más de 15 años no ha finalizado dicha implementación e incluso, hay periodos en los que se ha retrocedido en las capacidades institucionales requeridas.

Asimismo, es importante señalar que no se ha prestado atención especial en medir la aportación que ha realizado la implementación del PbR-SED o en general la adopción de la NGP en el estado mexicano. Entre los pocos esfuerzos que existen están Martínez & Santander (2009), quienes concluyen que no ha tenido el impacto esperado en el desempeño de las administraciones públicas estatales, en cuanto a la calidad de vida y la satisfacción de los ciudadanos.

Los esfuerzos mayoritariamente se focalizan en evaluar los resultados de las políticas públicas y no el modelo bajo el cual se desarrollan. Incluso en este caso, la ciudadanía se preocupa más por conocer los resultados de los gobiernos que ellos mismos (Chica Vélez, 2015).

Mayor es la atención que ha prestado la literatura a las consideraciones necesarias para avanzar en la implementación nacional del PbR-SED. Estas van desde contemplar a nivel subnacional y local, el marco normativo para la conformación de las instancias técnicas de evaluación (Rascón Manquero, 2010), hasta comprometer a los servidores públicos que intervienen en el proceso presupuestario con los valores y conceptos del nuevo enfoque, que permitan que este se vuelvan una política de gobierno (Elizalde Hernández, 2011).

Al respecto, es importante que las condiciones necesarias para generar un adecuado

desempeño de la administración pública sean institucionales, es decir, que no dependan o se vean influenciadas por el cambio de personal inherente a los procesos electorales del país o, a la generación de políticas públicas. El presente artículo reúne y clasifica las principales limitantes a la consolidación del PbR-SED en México y evidencia un proceso de desaprendizaje cíclico derivado de los cambios de gobierno en las entidades federativas y municipios del país.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se presentan los hechos que permitieron el PbR-SED en México y los esfuerzos por medir su implementación; en la segunda las limitantes a la consolidación del PbR-SED, en la tercera la metodología; en la cuarta los resultados que evidencian el desaprendizaje cíclico y; finalmente, se presentan las conclusiones.

1. Antecedentes

La NGP tiene el objetivo principal de contar con una administración pública de desempeño óptimo con énfasis en controles de resultados. Esta cultura organizacional surgió como respuesta al agotamiento del enfoque de la administración pública clásica (SHCP, 2023). Es el equivalente gubernamental del enfoque de la administración por objetivos surgida en el sector privado, en el que los gerentes de las empresas establecen objetivos y metas para sus administraciones (Abedrop, 2010).

Derivado de la NGP, surgió la GpR, un modelo para la generación de valor público (SHCP, 2023), que promueve los principios de eficacia y eficiencia (García & García, 2010). La GpR surgió en la década de los setenta, en un contexto de crisis económica y emergencia del neoliberalismo. Había una creciente descentralización de los gobiernos e impulso de acciones a favor de la globalización y la

promoción del desarrollo. Ahí, el sistema de cooperación internacional se convirtió en una plataforma para estandarizar buenas prácticas de países desarrollados en países en desarrollo.

Cabe resaltar, como mencionan Martínez & Santander (2009), que la naturaleza de los sistemas de cooperación suele generar relaciones verticales entre donantes y socios y que, la participación de países desarrollados en estos sistemas no siempre responde a la solidaridad internacional, sino a proyectos políticos, económicos o culturales.

El antecedente normativo más relevante de la adopción de la GpR en México se dio en el marco del sistema internacional de cooperación, con la firma de la Declaración de París en marzo de 2005, cuyo contenido, reconoce la misma declaración, se había construido a partir de la Conferencia de Monterrey en 2002 y el Foro de Alto Nivel de Roma en 2003. También fueron relevantes antes y después de la Declaración las cuatro rondas internacionales sobre GpR: Washington (2002), Marrakech (2004), Hanoi (2007) y Accra (2008).

En la Declaración de París (2005) se reafirmaron los compromisos hechos en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma, en febrero de 2003, como el de “reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño)”.

Se realizó el compromiso de emprender acciones para tratar “debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados”. Asimismo, de manera específica, una de las cinco directrices o estrategias fue denominada Gestión Orientada a Resultados, en ella se establecen las responsabilidades núcleo de este enfoque como son: vincular la programación y los re-

cursos con los resultados y la evaluación del desempeño y, reforzar las capacidades de los países para desarrollar una gestión basada en los resultados¹.

En la normatividad nacional, se observa que los Presupuestos de Egresos del periodo 2001-2006, ya establecían la obligatoriedad de que los programas sujetos a reglas de operación realizaran una evaluación de resultados; sin embargo, no existía capacitación, instrumentos o marcos metodológicos para realizarla (Ramírez Torres, 2012).

La operatividad de la GpR en el país se desarrolló sobre un conjunto de elementos e instrumentos metodológicos agrupados en el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), aplicados a las siete etapas del ciclo presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas².

El PbR es el proceso que considera los resultados y el impacto de los programas presupuestarios en la actualización y asignación de recursos de estos. Por su parte, el SED permite

- 1 La meta de la declaración fue que, para el 2010, el 75% de los miembros contarán con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a las estrategias de desarrollo nacionales y a los programas sectoriales.
- 2 Ciclo presupuestario: a) Planeación. Establecimiento de objetivos y estrategias a corto, mediano y largo plazo; b) Programación. La Asignación de recursos para el logro de objetivos; c) Presupuestación. La Distribución y destino de los recursos públicos con base en la normatividad aplicable; d) Ejecución y control. La aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía; e) Seguimiento. Los Mecanismos para monitorear el avance de las metas e indicadores de los programas; f) Evaluación. El cumplimiento de los programas y los instrumentos de evaluación; g) Rendición de cuentas. Presentar la cuenta pública y cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia (SHCP, 2023).

la valoración del desempeño de los programas y las políticas públicas, a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión (SHCP, 2016). Ambos procesos convergen, entre otros elementos, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), principal herramienta que se incluye en el Presupuesto de Egresos y que proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa presupuestario.

En 2007 se presentó una reforma hacendaria integral, que reformó artículos de diversas normatividades, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hasta un conjunto de leyes secundarias. Esta reforma se estructuró en cuatro ejes, el segundo se dirigió a mejorar el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas de acuerdo con resultados (Osorio Ramírez, 2007). Para lograr la meta de mejorar la calidad del gasto, se fijaron objetivos relacionados con el PbR y el SED (CEFP, 2007).

1. Elaborar un presupuesto enfocado a resultados.
2. Utilizar la información de resultados para la toma de decisiones.
3. Evaluar objetivamente el desempeño de las políticas y los programas y su impacto en la sociedad.
4. Informar al Congreso y a la sociedad sobre el resultado de las políticas y los programas.

A partir de dicha reforma y hasta la fecha, se han reformado en materia de PbR y SED, en múltiples ocasiones leyes generales, federales y

estatales para tratar de generar una normatividad congruente. En 2007 se reformó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), entrada en vigor un año antes, cuyo objetivo es reglamentar lo relativo a los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, y aunque ya incluía elementos del PbR y SED, hasta dicha reforma se incluyó la obligación para los entes públicos de evaluar el ejercicio de los recursos federales con base en indicadores estratégicos y de gestión (artículo 85), realizar las evaluaciones de resultados de los programas conforme a un programa anual (artículo 78) y realizar e informar una evaluación económica y de desempeño trimestralmente (artículo 110).

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó para incluir como atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), coordinar la evaluación de los resultados de los recursos federales y concertar con las dependencias los indicadores estratégicos (artículo 31, fracción XIX).

La reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal estableció que la fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades y los municipios fuera efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda (fracción II) y que los recursos del Fondo de Aportaciones Federales se evaluarán conforme el artículo 110 de la LFPRH, antes referido. En 2008 se reformó el artículo 134 de la CPEUM para incluir que los recursos públicos “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”, y que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas”.

También en 2008, se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental con el objeto de armonizar en todos los entes públicos los criterios generales de contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera, en cuyo artículo 46 establece la obligación de generar información programática, entre ella, indicadores de resultados. En 2012 se reformó dicha Ley (artículo 61) para incluir la obligación de presentar en leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, el listado de programas, así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados.

En cuanto a la Ley de Planeación, aunque las reformas de 2011 (artículo 8) y 2012 (artículo 3), ya mencionaban la obligación de informar los resultados de la aplicación de los instrumentos de políticas públicas o la fijación de objetivos, metas, estrategias y prioridades en la planeación, es hasta la reforma de 2018 (artículos 9 y 21 Ter) que menciona explícitamente la inclusión de indicadores de desempeño y sus metas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos, así como la atribución de la SHCP de dar seguimiento a los avances de las dependencias federales en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el SED previsto por la LFPRH.

Además de las reformas a las leyes enunciadas, se realizaron más reformas y nuevas leyes y lineamientos en materia de PbR-SED que impactan las diferentes etapas del ciclo presupuestario, entre las que destacan la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016), la Ley de Fiscalización y Ren-

dición de Cuentas (2016), la Ley General de Desarrollo Social (2004), los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (2008) y Lineamientos y manuales del Consejo Nacional de Armonización Contable (2009-2018), entre otras.

2. Medición de la implementación del PbR-SED en México

El marco normativo federal se ha replicado en las entidades federativas y municipios del país. El principal instrumento para medir el avance de la implementación y operación del PbR-SED en México es el diagnóstico anual realizado a las entidades federativas y a un conjunto de municipios por parte de la SHCP, a partir del año 2012. Desde ese año hasta 2023 se han aplicado 5 metodologías similares, pero no lo suficiente para que los datos sean comparables entre sí.

El diagnóstico consiste en un cuestionario con preguntas cerradas, de opción múltiple y abiertas en cuyas respuestas deben incluirse documentos oficiales como evidencia probatoria. Dicho por la misma SHCP, el ejercicio no corresponde a una evaluación o proceso de fiscalización sino al análisis de la institucionalización de prácticas, procedimientos e instrumentos comúnmente aceptados internacionalmente para implementar la GpR (SHCP, 2018). Para comparar a las entidades públicas, se genera un índice de avance, sus elementos y ponderaciones en las cinco metodologías se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Elementos y ponderaciones del índice de avance de la implementación del PbR-SED.

20121/ Planeación	2013	2014-2015	2016-2018	2020-20232/ Planeación	2020-20232/ Programación	2020-20232/ Presupuestación	2020-20232/ Ejercicio y control	2020-20232/ Seguimiento	2020-20232/ Evaluación	2020-20232/ Rendición de cuentas	2020-20232/ Consolidación	2020-20232/ Buenas prácticas
Marco jurídico PbR	Marco jurídico	Marco jurídico	3%	Marco jurídico	3%	Planeación	10%					
Planeación	Planeación	Planeación	5%	Planeación	15%	Programación	10%					
Gestión presupuestal	Programación	Programación	7%	Programación	7%	Presupuestación	10%					
Ejercicio y control	Presupuestación	Presupuestación	3%	Presupuestación	10%	Ejercicio y control	12%					
Monitoreo a programas y proyectos	Ejercicio y control	Ejercicio y control	7%	Ejercicio y control	5%	Seguimiento	16%					
Marco jurídico SED	Seguimiento	Seguimiento	5%	Seguimiento	18%	Evaluación	16%					
Decisiones presupuestarias	Capacitación	Evaluación	15%	Evaluación	20%	Rendición de cuentas	10%					
Informes de evaluaciones	Evaluación	Indicadores de resultados	15%	Transparencia	15%	Consolidación	16%					
Foros de participación ciudadana	Indicadores de resultados	Transparencia y lenguaje ciudadano	30%	Capacitación	1%	Buenas prácticas	0%					
Sistemas estadísticos	Uso de la información	Capacitación	2%	Adquisiciones	3%							
Ley de acceso a la información pública	Lenguaje ciudadano	Adquisiciones	5%	Recursos humanos	3%							
Informes de monitoreo	Transparencia presupuestaria	Recursos humanos	3%	Buenas prácticas	0%							
Estados financieros	Geo-referenciación de obras públicas											

1/ En el informe 2012 no incluyen las ponderaciones utilizadas en la determinación del índice.

2/ Los informes de este periodo incluyen una ponderación diferente para los municipios: planeación 14%, programación 14%, presupuestación 12%, ejercicio y control 14%, seguimiento 14%, evaluación 14%, rendición de cuentas 8% y consolidación 10%.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnósticos PbR-SED 2012-2023.

El primer diagnóstico publicado en 2012³ se realizó con información de 2009 y 2010 a las 32 entidades federativas, por la SHCP a través de una consultoría, y fue financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, por medio del Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados (SHCP, 2013). A partir de 2013, el ejercicio se convirtió en obligatorio anualmente según el artículo 80 párrafo tercero de LGCG, reformado en 2012. La información de los ejercicios publicados corresponde a un año anterior al que se presentan los resultados.

En 2014 se incluyó a 31 municipios y 1 demarcación territorial de la Ciudad de México (DTCDMX), el de mayor población en cada entidad federativa. En 2015 se duplicó el número de municipios y DTCDMX analizados, con aquel cuya población es más cercana al promedio en cada entidad federativa, este criterio se mantuvo hasta el diagnóstico 2018, después se cambió por uno de aleatorización simple al interior de cada entidad federativa, considerando solo los municipios con más de 25 mil habitantes.

En 2016 y 2020 se realizaron modificaciones sustanciales a los cuestionarios. En 2016 se adicionaron más de 60 preguntas y se reestructuraron los elementos del índice, y en 2020 se rediseñó el cuestionario a partir de un

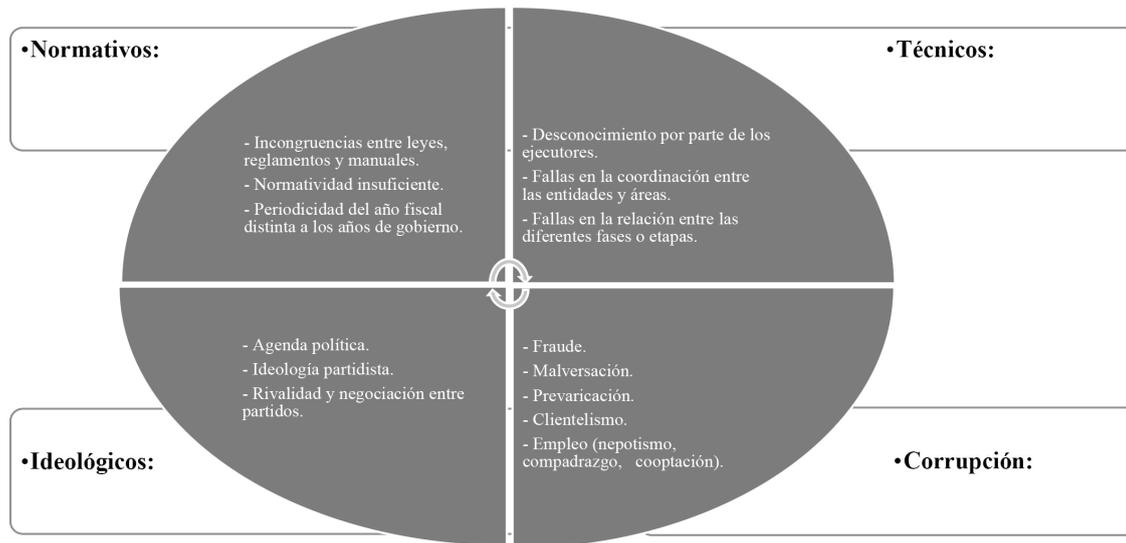
ejercicio de autodiagnóstico cualitativo que se realizó a las entidades federativas y municipios en 2019, año en que no se aplicó el cuestionario de diagnóstico ni se determinó el índice de avance de la implementación del PbR-SED, y en el que había iniciado recientemente la nueva administración federal.

Si bien, a nivel nacional el diagnóstico que realiza la SHCP es el único ejercicio sistemático que permite hacer una comparación directa de los avances en la implementación del PbR-SED en los estados y municipios, las auditorías superiores de las entidades federativas, órganos dependientes de los congresos estatales, realizan auditorías de desempeño y cumplimiento cuyo objetivo es evaluar que las políticas públicas se realicen bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía en todo el ciclo presupuestario. Los informes individuales generados por algunas de las auditorías muestran un índice de capacidad institucional para la implementación del PbR-SED; sin embargo, la metodología no es pública y su uso no es generalizado.

3. Limitantes a la consolidación del PbR-SED

La adopción del PbR-SED en el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, ha variado en cuanto a la eficacia con la cual se ha realizado; sin embargo, existen fenómenos que por su frecuencia de ocurrencia se pueden considerar generalidades que limitan la implementación del PbR-SED. Para efectos de simplificar su presentación se clasifican en normativos, técnicos, ideológicos y de corrupción (ver Gráfica 1).

3 El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, estableció en el artículo 9, fracción III, párrafo tercero, que la SHCP “entregará a la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, en lo que corresponde a los recursos federales transferidos”. Este párrafo fue agregado al artículo 80 de la LGCG en una reforma en 2012.

Gráfica 1**Principales tipos de barreras que limitan la implementación del PbR-SED**

Fuente: elaboración propia.

Normativos

Aunque se han elaborado nuevas leyes, reformas y lineamientos para impulsar el PbR-SED, aplicables a las siete etapas del ciclo presupuestario, los cambios normativos se han realizado en años distintos tanto en el ámbito federal como en los estados y municipios.

Lo anterior ha traído consigo que al modificar alguna ley no se actualicen con la suficiente pericia otras normatividades, verificándose incongruencias entre sí. Por ejemplo, en San Luis Potosí, al igual que en la mayoría de las entidades federativas se cuenta con una Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que es prácticamente una reproducción de la federal; sin embargo, en su ley de planeación (más antigua que la de presupuesto) establece que el sistema estatal de planeación operará en 5 etapas: formulación, instrumentación, control, información y evaluación y actualización. Se observa que estas etapas son

distintas a las siete del ciclo presupuestario, lo cual genera confusión a la hora de instrumentalizar ambas leyes.

Por otro lado, existe una normatividad insuficiente que da lugar a interpretaciones incorrectas de la metodología PbR-SED. Un ejemplo claro es que, mientras en la normatividad federal el término Programa Operativo Anual (POA) prácticamente ha desaparecido y en su lugar se hace referencia a los Programa presupuestarios, en las leyes de numerosas entidades federativas ambos conceptos coexisten. Lo anterior, genera dudas sobre que metodología utilizar o si son compatibles.

En el ámbito federal, la Ley de Planeación menciona en su artículo 40 que los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y en general la aplicación de los instrumentos de política pública deben ser congruentes con los objetivos y prioridades del PND y sus

programas, sin delimitar dicha congruencia o mencionar alguna metodología para definir los objetivos del PND que posteriormente se considerarán en los presupuestos.

En este mismo sentido, en el artículo 25 de la LFPRH y de varias entidades federativas, se menciona que la programación y presupuestación se realizarán, entre otras cosas, con base en “La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño”, es decir que el Sistema de Evaluación de Desempeño se debería construir en la etapa de planeación y no posteriormente como comúnmente se realiza.

Sin embargo, tanto en la Ley de Planeación como en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, en el que se indica que los “programas presupuestarios y sus indicadores de desempeño deberán estar alineados al PND”, se observa una falta de especificidad del vínculo metodológico entre los instrumentos normativos de la planeación, la programación y la presupuestación.

Otro elemento normativo que influye de manera negativa en la implementación del PbR-SED, es el desfase entre el año fiscal (enero-diciembre) y el año de gobierno⁴ (comúnmente en los estados y municipios octubre-septiembre). El presupuesto de egresos del primer año de gobierno se realiza en mayor o menor medida por la administración saliente, sin una planeación estratégica que lo sustente. La planeación inicial puede tardar hasta un año como en el caso de la Federación, donde el proceso

de aprobación del PND puede aplazarse hasta 6 meses después de la entrada del gobierno y seis meses adicionales para la publicación de los programas sectoriales y especiales. En el caso de las entidades federativas comúnmente también establecen 6 meses para la publicación del Plan Estatal de Desarrollo y menos tiempo (o no se hace mención de ello) para lo relativo a los programas derivados de este.

Técnicos

El personal encargado de coordinar la implementación del PbR-SED frecuentemente no cuenta con las capacidades técnicas necesarias, no porque el conocimiento requerido sea muy especializado, sino porque la capacitación que recibe en ocasiones confunde más de lo que clarifica el ejercicio de las funciones.

No existe una capacitación sistematizada y en concordancia con las condiciones de las entidades federativas y municipios. La SHCP cada año realiza un diplomado de aprendizaje autogestivo en línea, que proporciona los elementos metodológicos del PbR-SED con ejemplos de su aplicación en el gobierno federal, a pesar de estar dirigido a las entidades federativas y a los municipios. Por ello, estos recurren a empresas consultoras o a colaboraciones con otras instituciones como el INEGI para realizar capacitaciones, que igualmente son generales y poco apegadas al contexto local.

Por otro lado, las áreas operativas de la administración pública encargadas de instrumentar las políticas públicas frecuentemente desconocen lo que implica hacerlo bajo el PbR-SED. A menudo construyen los proyectos sin considerar la metodología, y consideran estas acciones más como trámites de carácter administrativo que como una oportunidad de mejorar el diseño de los proyectos gubernamentales. Rara vez se especifica en los

4 La reforma político-electoral de 2014, estableció que a partir de 2024 el periodo de gobierno federal iniciará el 1 de octubre (antes 1 de diciembre). En la mayoría de los estados y municipios ya iniciaban el 1 de octubre y, en aquellos que no, han realizado cambios a sus leyes a partir de la reforma mencionada.

manuales de procedimientos de las áreas los elementos que deben cumplir en cuestión de PbR-SED. Todo ello trae como consecuencia fallas en la coordinación entre las áreas operativas y las de planeación, que dificulta la intervención gubernamental desde la planeación hasta la rendición de cuentas.

Además de lo anterior, las áreas de las entidades federativas y municipios constantemente operan sin considerar que el PbR-SED se aplica a todo el ciclo presupuestario. Cada una de las etapas es causa de la siguiente, es decir, para presupuestar previamente se debe programar, y a su vez planear, y así sucesivamente. Por ejemplo, durante la operación de los entes públicos ocurre que solicitan ejecutar recursos, sin tener una programación que permita más adelante dar un seguimiento y evaluar las acciones a través de indicadores de desempeño.

Ideológicos

Además de las limitaciones normativas y técnicas existen algunas derivadas de posiciones ideológicas. Es inevitable que, al administrar el gasto, los programas públicos estén influenciados por la agenda política de los gobernantes, entre otras razones porque gracias a ella llegaron a los cargos que ostentan. No realizar las principales acciones comprometidas (factibles) sería un contrasentido del ejercicio político, que por cierto no pocas veces se observa.

Esta limitante de origen tiene implicaciones importantes en la definición de programas. Por ejemplo, la Administración Federal 2018-2024 que tiene como uno de sus ejes ideológicos la lucha contra la corrupción, ha sostenido la postura de eliminar cualquier tipo de intermediarios en la entrega de apoyos sociales, con-

gruente con esta postura, suprimió el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras, en donde el dinero se entregaba a la estancia infantil, y lo sustituyó por el Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que otorga el apoyo económico a la madre, padre o tutor a cargo de la persona beneficiaria. Sin abordar la cuestión aun temprana de si ha tenido mejores resultados que el programa, es claro que la decisión fue más política que técnica.

Asimismo, aunque no exista previamente el compromiso de una acción, programa o proyecto, la ideología partidista juega también un papel importante. Existen programas que, aunque se construyan a partir de seguir correctamente el modelo PbR-SED, desde la elaboración del diagnóstico hasta la elección del indicador para medir los resultados de algún objetivo de la MIR, son influidos por ideas muy cuestionables.

La determinación de las causas de un problema central puede elaborarse a partir de un criterio ideológico, lo cual influirá en el objetivo, los recursos e indicadores de un programa. Por ejemplo, en el diagnóstico de agosto de 2021 del programa federal Jóvenes Contruyendo el Futuro, se apuntan como causas del problema 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y que no cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas: deserción escolar, falta de recursos económicos y seguro médicos, exclusión financiera, no disposición de servicios de capacitación y nulo interés por trabajar. No aparecen como causas al menos dos elementos importantes, aspectos familiares como embarazos, y de inseguridad, como el reclutamiento por parte del crimen organizado. En el caso de las entidades federativas y municipios el susten-

to metodológico de los programas presupuestarios como el diagnóstico rara vez se publica.

Otro elemento que limita la implementación del PbR-SED es el nivel de rivalidad y negociación entre los partidos políticos gobernantes, principalmente durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos. Por una parte, en la negociación algunos programas o elementos de estos, así como su financiamiento, pueden ser dependientes de alguna acción del partido gobernante que beneficie a la oposición.

Por otro lado, la rivalidad y polarización puede llegar a tal nivel, que algunos programas enmarcados en ciertos temas álgidos son rechazados prácticamente sin analizarse. Por supuesto, lo anterior también dependerá del contrapeso que tenga la oposición, que permita evitar la imposición de una ideología en la elaboración de políticas públicas. Esto último representaría un debilitamiento del sistema político democrático, tema fuera del alcance de este escrito pero que puede revisarse en Levitsky y Ziblatt (2018).

El componente ideológico es la base para contar con presupuestos preponderantemente inerciales que pocas veces considera los resultados del PbR-SED, a pesar de que la H. Cámara de Diputados está obligada a considerarlos en la asignación de los recursos. Al respecto, Rocha y Serrano (2017) demuestran que las evaluaciones de desempeño de los programas presupuestarios no se consideran en las asignaciones presupuestales siguientes y apuntan como principales razones de ello a las fallas que tienen las mediciones de desempeño; la consideración de que los procesos de evaluación, monitoreo, rendición de cuentas y fiscalización son suficientes para mejorar el desempeño y, que la asignación presupuestal responde principalmente a cuestiones políticas.

Corrupción

¿Es correcto asumir que los servidores públicos buscan el mayor bienestar social al asignar y ejecutar el presupuesto? Lamentablemente no, es una práctica común la utilización de los cargos públicos para el beneficio propio de los funcionarios. La corrupción imperante en el estado mexicano dificulta el establecimiento de modelos y estrategias de planeación, seguimiento y evaluación del gasto público.

Al respecto de sus formas, podría realizarse un catálogo con la multitud que existe. Algunos son directos o inmediatos en cuanto a la afectación a la hacienda pública como la malversación o clientelismo y otros indirectos o diferidos como el nepotismo o compadrazgo. De ambos tipos se pueden anotar un sinnúmero de ejemplos. En aquellos directos se encuentra el celebre y reciente caso de la llamada estafa maestra, un esquema de desvío de recursos mediante empresas fantasmas con universidades públicas de intermediarias. Sobra mencionar que, aunque se realice adecuadamente la programación y presupuestación utilizando el PbR-SED, de nada sirve si se roban los recursos y los proyectos no se realizan.

En los indirectos encontramos aquellos relacionados con colocar en cargos públicos a familiares, amigos o conocidos por el solo hecho de serlo sin importar su perfil laboral. Así podemos encontrar a arquitectos en puestos administrativos, a ingenieros civiles a cargo de la contabilidad, o a personas sin formación profesional acreditable a cargo de funciones altamente especializadas. El resultado de lo mencionado es en el mejor de los casos una prolongada curva de aprendizaje tanto en sus funciones principales como en su realización en el marco del PbR-SED, que produce ineficiencia en la administración correspondiente.

Desaprendizaje

Las limitantes de la implementación del PbR-SED se agravan con los cambios de gobierno. En cada inicio de administración ya sea municipal, estatal o federal, existe una alta rotación laboral involuntaria que produce un desaprendizaje cíclico en los gobiernos. El desaprendizaje ciclo es la pérdida de capacidades institucionales verificables principalmente en las transiciones de gobierno. Consideradas las capacidades institucionales de acuerdo con la propuesta conceptual de Rosas Huerta (2019), es decir, aquellas integradas por la capacidad administrativa, habilidades técnicas del gobierno para instrumentar sus objetivos, y la capacidad política, interacción política que se establece entre los actores y los sectores nacionales e internacionales.

El diagnóstico que realiza la SHCP mide un nivel de capacidades necesarias para implementar satisfactoriamente el PbR-SED, por lo cual se esperaría que con cada año que transcurriera, el nivel se incrementa o por lo menos se mantenga; sin embargo, como evidencia este trabajo esto no sucede.

El desaprendizaje cíclico impide un avance más rápido en la implementación de las políticas públicas, aunque estas sean similares o iguales entre distintas administraciones. Cada nuevo gobierno frecuentemente pretende “descubrir el hilo negro” y desecha mucha de la información generada por su antecesor, se vuelven a realizar cientos de diagnósticos sobre temas ya diagnosticados, entre tanto aprenden sus funciones y descuidan procesos que parecían sistematizados.

Metodología

A partir de lo anteriormente expuesto, y considerando las limitaciones de información mencionadas en el apartado de medición de la implementación del PbR-SED en Méxi-

co, el presente trabajo analiza los diagnósticos PbR-SED de la SHCP publicados en el periodo 2016-2023, que incluye dos metodologías (2016-2018 y 2020-2023). La SHCP otorga puntuaciones a cada uno de los reactivos del cuestionario y estima las ponderaciones para cada una de las secciones que conforman el Diagnóstico para generar el índice de avance en la implementación del PbR-SED. En este trabajo se examinan los resultados del índice de avance de las 32 entidades federativas y de 31 municipios y una DTCDMX, correspondiente al de mayor población dentro de la entidad.

El desaprendizaje se considera como una variación negativa en el índice de avance de cada entidad federativa y municipio o DTCDMX, en el año t respecto al año $t-1$. Esto quiere decir que se observa desaprendizaje de una entidad federativa, municipio o DTCDMX si para alguno de los años del periodo se verifica la condición anterior. Para analizar el desaprendizaje en cada una de las siete etapas del ciclo presupuestario, se utiliza el mismo criterio, pero con el subíndice obtenido en esa sección del diagnóstico.

Para corroborar la transición de gobierno como causa del desaprendizaje, se revisa en todos los años, para cada uno de las entidades federativas y municipios o DTCDMX, con aprendizaje y sin aprendizaje, si existe o no cambio de gobierno⁵. Asimismo, en caso de cambio, se examina si este fue por una administración emanada de un mismo partido o por uno diferente. Asimismo, para analizar el comportamiento del índice de avance de las federativas y municipios o DTCDMX y su comparación entre sí, se calcularon algunas medi-

⁵ Se ajusta la comparación un año para encajar la información con el cambio de gobierno. El diagnóstico considera información de un año previo. Por lo que un cambio de gobierno en 2019 impacta en la información del diagnóstico 2020.

das, a saber: la media, el rango, la desviación estándar absoluta y relativa, y el crecimiento. Estas medidas también se aplican a nivel etapas del ciclo presupuestario para diferenciar su comportamiento.

Cabe mencionar que, en los municipios más que en las entidades federativas, frecuentemente en el último año de gobierno existe un ejecutivo interino o suplente, porque el mandatario en turno pide licencia para contender por un cargo público. Por lo cual no se consideran los interinatos o suplencias de menos de un año para el análisis. Asimismo, cuando un presidente municipal se reelige no se considera transición de gobierno.

Resultados

Existe desaprendizaje. En el primer periodo (2016-2018) se observa en el 34% de las enti-

dades federativas y en el 34% de los municipios y DTCDMX. Asimismo, en el segundo periodo (2020-2023) este porcentaje fue de 53% y 59%, respectivamente. Asimismo, hay una relación entre desaprendizaje y cambio de gobierno. En el primer periodo el 82% de las entidades federativas que sufrieron desaprendizaje tuvieron cambio de gobierno, mientras que solo el 29% de los estados que no mostraron desaprendizaje presentaron dicho cambio. Durante el segundo periodo la relación de desaprendizaje y cambio de gobierno fue del 94%, en tanto que la de sin desaprendizaje y cambio fue de 47%. En cuanto a los municipios, debido al periodo de gobierno más corto, estos presentan una relación más alta tanto entre el cambio de administración y el desaprendizaje, como entre el cambio y el sin desaprendizaje; sin embargo, en ambos periodos la relación es mayor entre desaprendizaje y nueva administración (ver Tabla 2).

Tabla 2. *Desaprendizaje y cambio de gobierno.*

Ámbito de gobierno y periodo	Con desaprendizaje	Con desaprendizaje y cambio de gobierno	Sin desaprendizaje	Sin desaprendizaje y cambio de gobierno
Entidades federativas				
2016-2018	11	9	21	6
2020-2023	17	16	15	7
Municipios y DTCDMX				
2016-2018	11	11	21	20
2020-2023	19	16	12	10

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Al analizar el desaprendizaje por etapa del ciclo presupuestario, se observa que un mayor número de entidades federativas y municipios tiene un retroceso en la implementación del PbR-SED desde la planeación hasta la ren-

dición de cuentas, que cuando se considera solo el índice general. En el primer periodo las etapas en las que se muestran un mayor desaprendizaje en las entidades federativas son planeación (88%), programación (84%)

y rendición de cuentas (75%), y en los municipios son ejercicio y control (91%), planeación (84%) y programación (81%). En el segundo periodo para las entidades federativas son ejercicio y control (78%), rendición de cuentas (69%) y planeación (63%), y en los municipios rendición de cuentas (78%), ejercicio y control (75%) y presupuestación (75%) (ver Tabla 3).

El partido político no parece ser un determinante del desaprendizaje en el cambio de gobierno. Entre las entidades federativas el desaprendizaje con cambio de gobierno en ambos periodos se realizó en mayor medida cuando la nueva administración emanó de un partido político de oposición, 67% y 88%. Caso contrario a los municipios, en donde el desaprendizaje se observa más cuando la nueva administración surgió del mismo partido político, 64% y 63% (ver Tabla 4).

Tabla 3. *Desaprendizaje por etapa del ciclo presupuestario.*

Etapa del ciclo presupuestario	Entidades federativas		Municipios	
	2016-2018	2020-2023	2016-2018	2020-2023
Planeación	28	20	27	20
Programación	27	15	26	23
Presupuestación	19	16	25	24
Ejercicio y control	22	25	29	24
Seguimiento	22	15	26	20
Evaluación	22	17	20	20
Rendición de cuentas ^{1/}	24	22	24	25

1/ Para el primer periodo se considera el apartado de transparencia en lugar de rendición de cuentas que no se consideraba.

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Tabla 4. *Cambio de gobierno con un mismo y distintos partidos políticos.*

Ámbito de gobierno y periodo	% con desaprendizaje y que cambiaron de gobierno con un mismo partido	% con desaprendizaje y que cambiaron de gobierno con un partido distinto
Entidades federativas		
2016-2018	33%	67%
2020-2023	13%	88%
Municipios y DTCDMX		
2016-2018	64%	36%
2020-2023	63%	38%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Existen importantes diferencias tanto en las entidades federativas como entre los municipios en la implementación del PbR-SED. En cuanto al resultado del índice de avance, considerando que el valor máximo es 100, la media es relativamente baja sobre todo en los municipios en donde en el segundo periodo apenas alcanza 53.8, en comparación con las entidades federativas con 74.7. El rango (diferencia entre máximo y mínimo) de las entidades federativas y de los municipios es grande, superior a la media, excepto para las entidades federativas en el

segundo periodo, lo que indica una diferencia importante en el avance de la implementación.

La diferencia entre los entes públicos se corrobora con una alta desviación estándar expresada de manera absoluta y relativa respecto de la media. En ambos periodos existe mayor disparidad entre los municipios que entre las entidades federativas, 18.6-16.6 y 19.8-11.3, respectivamente. Asimismo, se observa que contrario a las entidades federativas, los municipios han incrementado sus diferencias del primer al segundo periodo (ver Tabla 5).

Tabla 5. *Medidas del índice de avance de implementación del PbR-SED*

Ámbito de gobierno y periodo	Rango	Media	Desviación estándar	Desviación estándar relativa
Entidades federativas				
2016-2018	73.5	67.7	16.6	25%
2020-2023	47.0	74.7	11.3	15%
Municipios y DTCDMX				
2016-2018	70.7	39.2	18.4	47%
2020-2023	69.6	53.8	19.8	37%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

La diferencia entre los entes públicos es mayor en su dinámica de avance. El rango es varias veces la media de crecimiento en los dos periodos. Asimismo, la desviación estándar del crecimiento de las entidades federativas y municipios es en ambos periodos superior a

la media. En ambos periodos el crecimiento de los municipios ha sido mayor y más desigual que en las entidades, en el primero es casi el doble y en el segundo más del cuádruple, 88%-46% y 88%-20% respectivamente (ver Tabla 6).

Tabla 6. *Medidas del crecimiento del índice de avance de implementación del PbR-SED*

Ámbito de gobierno y periodo	Rango	Media	Desviación estándar	Desviación estándar relativa
Entidades federativas				
2016-2018	198%	39%	46%	117%
2020-2023	100%	19%	20%	109%
Municipios y DTCDMX				
2016-2018	396%	84%	91%	108%
2020-2023	385%	50%	88%	176%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En las entidades federativas existen importantes diferencias en la implementación del PbR-SED entre las etapas del ciclo presupuestario. Considerando que el máximo de cada etapa es 100, en promedio el mayor avance se encuentra en presupuestación (83.4%) y ejercicio y control (76.9%), en el primer periodo, y planeación (86.1%) y seguimiento (84.3%), en el segundo. Mientras que el menor avance en el primer periodo es en programación (60.2%) y rendición

de cuentas (64.3%), y en el segundo, ejercicio y control (67.3%) y rendición de cuentas (71%).

La desviación estándar, que en este caso representa la disparidad entre entidades, es mayor en las etapas de evaluación, programación y seguimiento (24.2, 21.5 y 20.8, respectivamente) durante el primer periodo, y evaluación, ejercicio y control y rendición de cuentas (18.5, 16.7 y 14.0, respectivamente), en el segundo periodo (ver Tabla 7).

Tabla 7. *Entidades federativas, medidas del índice de avance de implementación del PbR-SED.*

Etapa del ciclo presupuestario	Rango		Media		Desviación estándar		Desviación estándar Relativa	
	2016/2018	2020/2023	2016/2018	2020/2023	2016/2018	2020/2023	2016/2018	2020/2023
Planeación	49.1	56.3	76.4	86.1	13.7	11.9	18%	14%
Programación	81.9	47.5	60.2	73.3	21.5	13.7	36%	19%
Presupuestación	57.7	36.9	83.4	81.8	12.6	9.7	15%	12%
Ejercicio y control	64.8	53.8	76.9	67.3	14.7	16.7	19%	25%
Seguimiento	84.0	60.0	74.6	84.3	20.8	13.3	28%	16%
Evaluación	87.3	78.1	66.6	82.2	24.2	18.5	36%	23%
Rendición de cuentas ^{1/}	59.3	52.5	64.3	71.0	14.8	14.0	23%	20%

1/ Para el primer periodo se considera el apartado Transparencia en lugar de rendición de cuentas que no se consideraba.

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Por otra parte, en los municipios el avance promedio es menor y las diferencias entre las etapas del ciclo presupuestario mayores, respecto a las entidades federativas. En promedio el mayor avance en ambos periodos se encuentra en presupuestación (64.4% y 65.5%) y planeación (62.2% y 65.9%). Mientras que el menor avance en el primer periodo es en programación (27.8%) y evaluación (29.5%),

y en el segundo, programación (45.4%) y ejercicio y control (46.7%).

La desviación estándar es mayor en las etapas de seguimiento, evaluación y ejercicio y control (25.2, 23.9 y 22.7, respectivamente) durante el primer periodo, y evaluación, seguimiento y programación (29.7, 24.8 y 24.4, respectivamente), en el segundo periodo (ver Tabla 8).

Tabla 8. Municipios, medidas del índice de avance de implementación del PbR-SED.

Etapas del ciclo presupuestario	Rango		Media		Desviación estándar		Desviación estándar Relativa	
	2016 / 2018	2020 / 2023	2016 / 2018	2020 / 2023	2016 / 2018	2020 / 2023	2016 / 2018	2020 / 2023
Planeación	68.9	73.1	62.2	65.9	18.3	17.9	29%	27%
Programación	83.9	82.9	27.8	45.4	19.8	24.4	71%	54%
Presupuestación	82.0	78.1	64.4	65.5	22.1	18.4	34%	28%
Ejercicio y control	100.0	67.7	54.8	46.7	22.7	18.5	41%	40%
Seguimiento	79.0	89.6	43.1	58.7	25.2	24.8	59%	42%
Evaluación	77.1	92.5	29.5	53.1	23.9	29.7	81%	56%
Rendición de cuentas ^{1/}	68.9	90.6	41.4	56.2	18.8	22.3	45%	40%

1/ Para el primer periodo se considera el apartado Transparencia en lugar de rendición de cuentas que no se consideraba.

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Tanto en las entidades federativas como en los municipios existe una implementación del PbR-SED débil en las etapas de programación, ejercicio y control, evaluación y rendición de cuentas. Situación que se agrava porque en las primeras tres de ellas también hay una mayor disparidad entre los entes públicos.

Conclusiones

A más de 15 años del inicio de la implementación del PbR-SED en México en 2006, el avan-

ce no ha sido sólido, consecuencia de las limitaciones de índole normativo, técnico, ideológico y de corrupción. Existe una normatividad insuficiente que no especifica adecuadamente los instrumentos de implementación del PbR-SED. Además, la vigente genera incongruencias debido a que las reformas realizadas a algunas leyes no se armonizan con otras que permanecen sin cambios. Lo anterior en un contexto de desfase entre el periodo de gobierno y los ejercicios fiscales, que dificulta la implementación en el año inicial y final de cada administración.

Hay escasez de capacidades técnicas necesarias para instrumentar el PbR-SED, que tiene como origen la poca institucionalización de las prácticas al interior de los entes públicos. Lo anterior genera fallas en la coordinación entre las áreas operativas y las de planeación, en detrimento de la intervención gubernamental.

Con un presupuesto por definición limitado, la elección de programas públicos está influenciada por la agenda política de los gobernantes, principalmente derivada de los compromisos hechos en el proceso electoral. Adicionalmente, durante la construcción de los programas, la ideología partidista influye en la determinación de las causas de problemas centrales, lo cual afecta toda la composición de estos. Por otra parte, la aprobación o cambios de los programas frecuentemente se encuentran en función de la negociación y rivalidad entre los partidos políticos.

La corrupción dificulta el establecimiento de estrategias eficientes de planeación, seguimiento y evaluación del gasto público. Resulta inútil la construcción de programas a través del PbR-SED si estos no se llevan a cabo debido al desvío de recursos o, en el mejor de los casos, se realizan por personas sin capacidad que ostentan cargos debido a clientelismo, nepotismo y compadrazgo.

Las limitaciones mencionadas se ven profundizadas con un proceso de desaprendizaje cíclico derivado del cambio de gobierno, lo que refleja la escasa institucionalización del PbR-SED en las entidades federativas y municipios. Respecto de los datos analizados:

Existe evidencia de desaprendizaje en los dos periodos en los ámbitos estatal y municipal. El porcentaje de estados y municipios con desaprendizaje es similar en ambos periodos y metodologías. Dos probables explicaciones son: a) el municipio analizado es el de mayor población, lo cual acerca su comportamiento al estatal al contar con mayores capacidades

que aquellos más pequeños y, b) aunque el periodo municipal es de tres años y el estatal de 6, existe la reelección en el ámbito municipal.

En las etapas de programación, ejercicio y control, evaluación y rendición de cuentas hay menor avance y mayor desigualdad, tanto entre entidades federativas como entre municipios, razón por la cual es necesaria una estrategia focalizada según la etapa que se trate y no general como hasta ahora se realiza.

La relación entre desaprendizaje y cambio de gobierno es alta tanto en el ámbito estatal como en el municipal. El número de estados y municipios con desaprendizaje y cambio de gobierno es mayor que la relación del número de estados y municipios sin desaprendizaje y cambio de gobierno.

El rango y la desviación estándar y relativa señalan importantes diferencias tanto entre los estados como entre los municipios. Estas son mayores entre los municipios y un menor avance, respecto de las entidades federativas.

En cuanto al crecimiento del índice, las diferencias también son importantes, la desviación estándar relativa supera en todos los periodos el 100%. Lo cual implica que existe una mayor desigualdad en la dinámica de implementación del PbR-SED que en el avance en sí mismo.

En definitiva, es indispensable realizar acciones que permitan realmente institucionalizar el PbR-SED en cada una de las etapas del ciclo presupuestario en las entidades federativas y municipios. Algunas implican esfuerzos monumentales como el combate a la corrupción; sin embargo, otras requieren medidas relativamente menores como es sistematizar una capacitación focalizada acorde con los ámbitos de gobierno y actualizar la normatividad para evitar incongruencias en su atención. A medida que se avance en estas acciones se podrá blindar el progreso logrado del desaprendizaje producto del cambio de administraciones, inherentes al sistema de gobierno mexicano. 🌐

Bibliografía

- Camarillo Luvino, O. (2014). *Hacia una aproximación de la implementación del Presupuesto basado por Resultados en la Administración Pública Federal (2007-2011)*. Ciudad de Mexico: Repositorio académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CEFP. (2007). *Manual de Presupuesto de Egresos de la federación*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Chica Vélez, S. A. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, 45(1), 71-93.
- Abedrop, E. (2010). *¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?* San Andrés Cholula, Puebla: IEXE Editorial.
- Elizalde Hernández, R. (julio-septiembre de 2011). Reformas Legales Estratégicas para Consolidar el PbR. *Trimestre Fiscal*(98), 239-254.
- García, R., & García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, En La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, I., & Santander, G. (2009). La declaración de París y la Cooperación Descentralizada. *Análisis de la cooperación descentralizada local, Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina*.
- Osorio Ramírez, A. (septiembre-octubre de 2007). Reforma fiscal en el México de 2007: una descripción analítica. *Economía Informa*(348).
- Pérez Partida, H. R. (julio-agosto de 2015). Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados. *El Cotidiano*(192), 78-84.
- Ramírez Torres, J. A. (2012). *Revisión de los acuerdos internacionales a partir del año 2000 relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo, particularizando el análisis sobre la armonización procedimental, la gestión para resultados y su implementación en México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis y cosechado de Repositorio de la Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información.
- Rascón Manquero, L. E. (2010). El Presupuesto Basado en Resultados: Experiencia de México y Algunos Referentes Latinoamericanos. *Trimestre Fiscal*(94), 131-190.
- Rocha, C., & Serrano, E. (julio-diciembre de 2017). ¿Está el presupuesto realmente basado en resultados? Un análisis del impacto del desempeño en la asignación presupuestal de los programas presupuestarios del gasto programable en México. *Premio Nacional de Finanzas Públicas 2017*, 18(23).
- Romero Pérez, J. E. (enero-abril de 2012). Una estrategia para el estado contemporáneo: La nueva gerencia pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*(127), (89-108).
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107.
- Serna de la Garza, J. M. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5013337> .
- SHCP. (2016). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.
- SHCP. (2023). *Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*.
- Tello Macías, C. (septiembre-diciembre de 2013). Reforma hacendaria para el bienestar social. *Economía UNAM*, 10(30), 31-57.