

La evaluación de los recursos públicos en México: espacio de mejora municipal



“

La implementación del PbR-SED constituye una tarea estratégica para los nuevos gobiernos municipales ya que permite elevar la calidad del gasto público. La evaluación es la etapa del ciclo presupuestario que presenta un mayor rezago a nivel municipal por lo que su perfeccionamiento resulta un área de oportunidad.

”

Esmeralda Santana Guzmán
esantanag@indetec.gob.mx

Bryan Eduardo García Nuñez
bgarcian@indetec.gob.mx



Introducción

La evaluación de los recursos públicos constituye un tema estratégico para las administraciones municipales, en virtud de que mediante esta, se obtiene información estratégica de los programas y proyectos, la cual permite a los administradores tomar decisiones sobre las asignaciones presupuestarias de los recursos públicos municipales.

Asimismo, el evaluar los recursos públicos permite mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a la ciudadanía, además de perfeccionar los procesos de gestión de los programas y proyectos. De esta manera, la evaluación contribuye significativamente a elevar la calidad del gasto público en los municipios mexicanos.

Marco contextual de la evaluación en México

La reforma constitucional del 2008 al artículo 134 instituye la obligación de evaluar los recursos públicos en México. En este contexto, la evaluación de los recursos públicos consiste en el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas presupuestarios, con la finalidad de conocer la pertinencia de los mismos, valorar el logro de sus objetivos y metas, así como determinar su eficacia, eficiencia, calidad, economía, resultados, impacto y sostenibilidad (LGEPFAPF, art. 3).

El proceso evaluativo conlleva la formulación del Programa Anual de Evaluación (PAE), documento que constituye la guía de dicho proceso al contener los programas, fondos o proyectos que se evaluarán, así como los tipos de evaluaciones que se realizarán. Es importante señalar que este documento deberá ser publicado en las páginas de internet de los entes públicos a más tardar el último día hábil del mes de abril (LGCG, art. 79).

El tipo de evaluación se determina según las necesidades evaluativas de los municipios, así como la madurez del programa o fondo a evaluarse. La Figura 1 señala en qué consiste cada una de ellas.

Figura 1. Tipos de evaluaciones de recursos públicos en México

Diseño
Es un proceso que identifica los objetivos e indicadores para valorar su coherencia, viabilidad y evaluabilidad.
Indicadores
Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores del programa para el logro de resultados
Procesos
Analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos para transformar los insumos en bienes y servicios valiosos que contribuyan al mejoramiento de la gestión.
Consistencia y resultados
Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en indicadores. Ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional y gestión de programas orientada a resultados.
Su principal objetivo es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión de los procesos clave y los resultados.
Específica del desempeño
Valora de manera integral el desempeño de un programa durante un ejercicio fiscal. Analiza los indicadores de resultados, de servicios y de gestión a través del cumplimiento de objetivos y metas.
Estratégica
Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a estrategias, políticas e instituciones.
Valorar estrategias de desarrollo sostenido implica determinar los efectos de las medidas implementadas.
Impacto
Valora la magnitud cuantitativa y cualitativa del cambio de un problema respecto de una situación deseada como resultado de la prestación de bienes y servicios durante un periodo de tiempo.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de Rascón Manquero (2023), y el artículo 16 de los LGEPFAPF.

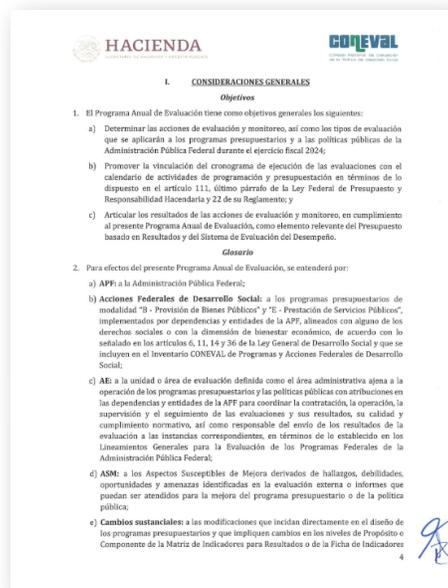


Evaluación de fondos y programas en los municipios capitales

Según resultados del Diagnóstico del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) 2024, el avance promedio en la implementación de esta herramienta a nivel nacional en los municipios fue de 52.7%. Particularmente, el resultado de la evaluación es del 45.3%, siendo la etapa del ciclo presupuestario con menor avance (SHCP, 2024, p. 52).

Lo anterior pone de manifiesto la relevancia de que los municipios eleven el avance en la implementación de la etapa de evaluación, lo cual conlleva la adecuada formulación y seguimiento del PAE y los Términos de Referencia (TdR), entre otros.

En este orden de ideas, debido a la preeminencia que tiene la evaluación, en este apartado se presentan los resultados de un estudio realizado en los 31 sitios web de los municipios capitales del país, para identificar cuántos publicaron los PAE y TdR del 2024, la forma en la que estos se presentan, la información sobre los recursos que evalúan y el tipo de evaluaciones que realizan. Lo anterior, para que sirva de referencia a los municipios en el proceso de la formulación de estos documentos evaluativos.



a) Programa Anual de Evaluación (PAE)

El PAE es un documento fundamental durante el proceso evaluativo. Pese a lo anterior, se identificó que 24 de los 31 municipios capitales, es decir, el 77%, publicó dicho documento en su sitio web y, como consecuencia, solo en estos municipios se realizaron evaluaciones en el 2024.

Asimismo, en los 24 PAE se identificaron los siguientes elementos comunes en su estructura: portada, presentación, introducción (justificación y marco jurídico), consideraciones generales (objetivo PAE, evaluaciones a realizar), glosario de términos, definición de los tipos de evaluaciones, listado de programas o fondos a evaluar, calendarización y anexos. La Figura 2 presenta el porcentaje de los 24 municipios que incluyó cada uno de los elementos.

Como se observa en la Figura 2, más del 90% de los municipios analizados incluyen en sus PAE la introducción, las consideraciones generales, la definición de los tipos de evaluación, el listado de los programas y la calendarización de las evaluaciones, los cuales se consideran elementos indispensables a definirse en este documento.



Figura 2. Elementos incluidos en el PAE de los municipios capitales (porcentaje, 2024)



Nota: Se analizaron los 24 PAE identificados en los sitios web de los municipios capitales; 7 no fueron localizados. Los porcentajes se obtuvieron respecto de los PAE publicados.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de los sitios web de los municipios capitales.

b) Términos de Referencia (TdR)

Los TdR establecen los compromisos y responsabilidades que habrán de cumplir los involucrados en el proceso evaluativo. De los 24 municipios que publicaron el PAE, se identificó que uno de ellos no divulgó los TdR.

Los TdR de los 23 municipios presentan los siguientes elementos en común: antecedentes; objetivos general y específicos; alcance; enfoque de evaluación; actores implicados y sus responsabilidades; metodología; actividades a realizar; productos e informes a entregar; duración del servicio; recursos y facilidades a ser provistas; perfil del evaluador externo; costos y remuneración; criterio de selección y evaluación; confidencialidad de la información y anexos.



Figura 3. Elementos contenidos en los TdR de los municipios capitales (porcentaje, 2024)



Nota: Se analizaron los 23 TdR identificados en los sitios web de los municipios capitales; 8 no fueron localizados. Los porcentajes se obtuvieron respecto de los TdR publicados.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de los sitios web de los municipios capitales.

Como se observa en la Figura 3, más del 90% de los municipios incluyen en los TdR los objetivos generales y específicos, la metodología y el alcance de la evaluación. Sin embargo, también es importante que en este documento se especifiquen las responsabilidades de los actores implicados, los productos e informes a entregar, el perfil del evaluador externo, el enfoque de la evaluación, los antecedentes y la duración del servicio, elementos que están presentes en menos del 85% de los municipios que los publicaron.

c) Tipo de recursos que evalúan los municipios

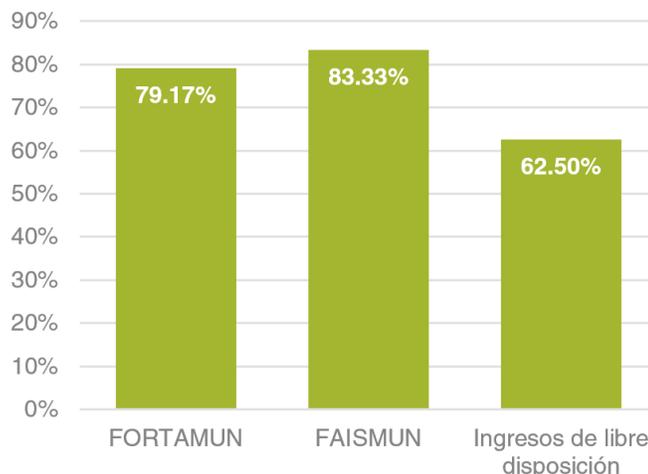
Como se comentó, un elemento clave a definir en el PAE es el tipo de recursos que se evaluarán. En este aspecto los municipios capitales han diversificado el tipo de recursos que evaluaron en el periodo 2022 al 2024.

Con base en la información recabada para el artículo elaborado por Santana Guzmán y Camarillo Luna (2023), en los 28 PAE publicados por los municipios en el 2022, se identificó que el 75% de estos evaluaron los recursos del FORTAMUN, el 64.29% evaluaron el FORTASEG, el 60.71% el FISM (ahora FAISMUN) y el 32.14% programas financiados con ingresos de libre disposición.

Por su parte, la Figura 4 muestra los 24 PAE del 2024, en donde se identifica que el 83.33% evaluaron el FAISMUN, el 79.17% el FORTAMUN y el 66.67% los programas financiados con ingresos de libre disposición.



Figura 4. Tipos de recursos evaluados por los municipios capitales (porcentaje, 2024)



Nota: Los porcentajes se obtuvieron respecto de los 24 PAE publicados.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de los sitios web de los municipios capitales.

Con base en los datos presentados, se enfatiza que en el 2024 los municipios incrementaron la evaluación de los programas financiados por ingresos de libre disposición, al pasar del 32.14% en el 2022 al 62.50% en el 2024, lo cual significa un incremento del 94.46%. Lo anterior constituye un paso importante para elevar la calidad del gasto público en los programas financiados por este tipo de recursos.

Ahora bien, se observa que en los PAE de estos 24 municipios se programaron un total de 192 evaluaciones, de las cuales 152 corresponden a programas financiados con ingresos de libre disposición, 20 a FAISMUN y 20 a FORTAMUN.

De dicha información se desprende que, en promedio, los 24 municipios programaron en el PAE 8 evaluaciones; de estas, 6.33 evaluaciones corresponden a programas financiados por ingresos de libre disposición, 0.83 a FAISMUN y 0.83 a FORTAMUN.



d) Tipos de evaluaciones

Según lo señalado, un elemento estratégico a determinarse en el PAE es el tipo de evaluación. El total de evaluaciones de los PAE en 2024 de los 24 municipios asciende a 192, de las cuales 105 son específicas del desempeño, 65 de consistencia y resultados, 20 de diseño y 2 de eficacia, eficiencia o economía. La Figura 5 ilustra esta información.

Figura 5. Porcentaje del tipo de evaluaciones programadas en los 24 PAE de los municipios capitales respecto del total



Nota: Los porcentajes se obtuvieron respecto de los 24 PAE publicados.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de los sitios web de los municipios capitales.

Como se observa, más de la mitad de las evaluaciones programadas en los 24 PAE de los municipios capital son específicas del desempeño, las cuales, como se comentó, analizan el desempeño de un programa mediante el cumplimiento de los indicadores de resultados y de gestión.

Al efecto, con la finalidad de obtener un mayor aprovechamiento de la información evaluativa, es recomendable que cuando se evalúe un mismo fondo o programa de un ejercicio a otro, se realice un tipo de evaluación diferente. Asimismo, de acuerdo con Cabrera González y Santana Guzmán (2021) se recomienda “iniciar con la evaluación de diseño, seguida por la de procesos y luego la específica del desempeño; mientras que se recomienda aplicar evaluaciones de impacto solamente a programas multianuales” (p. 85).



Conclusiones

El PbR-SED es una herramienta fundamental para mejorar la administración del gasto público a nivel municipal. La evaluación, como uno de los pilares del SED, permite al funcionariado municipal allegarse información estratégica para la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestarias a los programas y proyectos, además de perfeccionar los procesos de gestión y mejorar la manera en la que se ofrecen los bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

A nivel nacional el avance municipal en la evaluación presenta áreas de oportunidad. En primera instancia, resulta fundamental que los municipios elaboren y publiquen los PAE a más tardar el último día hábil del mes de abril y, posteriormente, formulen adecuadamente los TdR, de manera que ambos documentos sienten las bases acerca de qué se va a evaluar, cómo se va a evaluar, quiénes son los responsables, qué se va entregar y cuáles son las fechas de entrega.

La elección del programa o proyecto a evaluarse y el tipo de evaluación a realizarse resulta estratégico ya que de ello dependerá la información que se obtenga. Por esta razón, es ampliamente recomendable que se analice el historial de evaluaciones en el municipio para asegurarse de que en cada ejercicio se obtenga información adicional que coadyuve a fortalecer el proceso evaluativo.

Sobre el tipo de recursos, debe considerarse que la obligación de evaluar aplica a todos los recursos municipales, razón por la cual debe evaluarse tanto el gasto etiquetado (fondos de aportaciones) como el no etiquetado (ingresos de libre disposición).

El fortalecimiento de la etapa de evaluación resulta un tema estratégico a considerar en la agenda del funcionariado hacendario municipal. Al respecto, el INDETEC puede coadyuvar con los municipios al contar con amplia experiencia en el ámbito evaluativo.



Fuentes consultadas

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 31-12-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cabrera González, B. y Santana Guzmán, E. (2021). La evaluación de programas presupuestarios en los municipios: ¿Cómo vamos? *Hacienda Municipal No. 7* (abril-junio 2021), 83-95. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Hacienda_Municipal/Hacienda_Municipal_No_7.pdf#page=83
- LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 01-04-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

LGEFPAPF. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (DOF 30/03/2007). México. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007

Rascón Manquero, L. (Coord.) (2023). Plan para mejorar la gestión institucional con enfoque de resultados de desarrollo sostenible. México: INDETEC. <https://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Especiales/Plan-para-mejora-de-la-gestion-institucional.pdf>

Santana Guzmán, E. y Camarillo Luna, R. (2023). Panorama actual de la evaluación en los municipios. *Hacienda Municipal No. 14* (enero-marzo 2023), 29-38. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Hacienda_Municipal/Hacienda_Municipal_No_14.pdf#page=29

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). Transparencia presupuestaria. Entidades federativas. Diagnóstico PbR-SED 2024. 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 2024. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>



Esmeralda Santana Guzmán

Doctora en Ciencias de lo Fiscal por el Instituto de Especialización para Ejecutivos, Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente se desempeña como Directora de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en INDETEC.

esantanag@indetec.gob.mx



Bryan Eduardo García Nuñez

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

bgarcian@indetec.gob.mx

