
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES**

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**Estudio Comparativo de la Implementación y
Desarrollo Institucional de la Gestión para
Resultados en el Desarrollo en el Estado de
México, Querétaro y Morelos (2012-2020)**

Por:

Tomás Ricardo Reyes Alvarez

Directora de Tesis: Dra. Laura Valencia Escamilla

Fecha: Enero 2023

Resumen

La Gestión para Resultados en el Desarrollo, es un enfoque que se ha formado a lo largo de los últimos años insertándose en la realidad latinoamericana. Surgiendo inicialmente en la visión anglosajona del management privado para después adaptarse al sector público bajo la denominación de la Nueva Gestión Pública, la cual a su vez y después de un constante desarrollo daría surgimiento en los años 90 del siglo pasado al concepto de la Gestión para Resultados, lo cual implicaba un cambio de paradigma en las organizaciones públicas en el sentido de pasar a concentrarse en los resultados, más que en la cadena de insumos y productos. Es de resaltar que la GpR surge en un primer momento como un conjunto de herramientas que coadyuvan a la mejora de la gestión pública, sobre todo en países que ya han consolidado un sistema burocrático y sobre todo que se encuentran con altos niveles de desarrollo. En este sentido y después de diversas cumbres internacionales, diversos organismos como el BID, el CLAD, el BM y el FMI, impulsaron reformas y modelos para los países en vías de desarrollo. Por lo cual del año 2000 al 2010 se realizaron una serie de trabajos, investigaciones, foros y diversas propuestas para el impulso de lo que hoy conocemos como la GpRD, que implicaba el retomar la idea general del modelo de adaptar las herramientas de gestión del sector privado al público, además de generar el desarrollo de los países a través de dos componentes, por un lado el político que implicaba una serie de mejoras en los esquemas de transparencia y rendición de cuentas y por otro lado el administrativo, que implicaba la instrumentación de herramientas de gestión que coadyuvan a la mejora del ejercicio del gasto público con énfasis en el desarrollo social y económico de los países.

En este sentido México no fue la excepción para la aplicación del modelo GpRD y fue la SHCP la encargada de llevar a cabo dicha tarea, asimismo, las 32 entidades federativas realizaron una serie de reformas para instrumentar el modelo en su realidad estatal, y la SHCP se encargó de medir los avances en dicha instrumentación y generar información referente en la materia. Es de resaltar que la información que ofrece la SHCP es muy general y recupera diferentes

elementos, sin embargo, para objeto de esta investigación se contrastan los avances que muestra la SHCP con los efectos sobre las dimensiones que persigue la GpRD, por un lado, las aportaciones del modelo en el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas (dimensión política) y por el otro, si el modelo contribuye a la mejora en el ejercicio del gasto público en materia de desarrollo social y económico (dimensión administrativa). Por ende, con la presente investigación se pretendió avanzar respecto a la información que ofrece la SHCP vinculándola con el desarrollo de la dimensión política y administrativa que ofrece el modelo GpRD.

Palabras Clave: *Gestión para Resultados en el Desarrollo, Gestión para Resultados Nueva Gestión Pública.*

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Principios y Herramientas de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, un Enfoque Conceptual.....	6
1.1 La Nueva Gestión Pública, Como Origen Conceptual de los Principios y Herramientas Gestión para Resultados en el Desarrollo	6
1.2 Las Herramientas y Principios de la Gestión para Resultados, un Abordaje Conceptual.....	12
1.3 El Desarrollo Conceptual de la Gestión para Resultados en América Latina	35
1.4 Transparencia y Rendición de Cuentas en el Marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo	45
1.5 La Eficacia en el Ejercicio del Gasto Público en el Marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo	47
1.6 Aspectos Metodológicos para la Evaluación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo	50
Capítulo 2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en México	56
2.1 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en el Contexto Latinoamericano	56
2.2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en México	63
2.3 Marco Jurídico de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México .	84
2.4 Experiencias de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en diversos Estados de la República Mexicana	87
Capítulo 3 Dimensión Política de la Gestión para Resultado en el Desarrollo, en el Estado de México, Queretano y Morelos del Año 2012-2020	95
3.1 Contexto Político del Estado de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020	101

3.2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo y su Contribución a la Transparencia en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020	110
3.3 La Gestión para Resultados en el Desarrollo y su Contribución a la Rendición de Cuentas en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020	131
Capítulo 4 La Dimensión Administrativa de la Gestión para Resultado en el Desarrollo, en el Estado de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020 ...	164
Capítulo 4.1 La Gestión para Resultados y su Contribución a la Eficacia del Ejercicio del Gasto en el Desarrollo Social, en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2013-2020	165
Capítulo 4.2 La Gestión para Resultados y su Contribución a la Eficacia del Ejercicio del Gasto en el Desarrollo Económico, en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2013-2020	179
Conclusión.....	190
Anexos	198
Bibliografía	203

Introducción

En los últimos años México ha presenciado una serie de reformas en los modelos de gestión que tradicionalmente se desarrollaban dentro de la administración pública federal y local. Estos cambios fueron parte de una corriente de pensamiento denominada Gestión para Resultados¹(GpR), que motivó diversas modificaciones en el marco legal e institucional de la administración pública. Con estas transformaciones en los modelos de gestión, se aplicaron una serie de herramientas propias de la GpR, tales como, 1) la Planeación Estratégica; 2) Presupuesto Basado en Resultados (PbR); 3) Gestión Financiera; 4) Auditorías; 5) Sistema de Adquisiciones Públicas; 6) Programas de Mejora de Gestión; 7) Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que se forjan como elementos que contribuyen a la mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión pública con la finalidad de generar valor público en la sociedad. En este sentido, es de suma relevancia analizar los avances de la implementación de dichos modelos en las diferentes entidades federativas, puesto que en un primer momento la implementación de la GpR se gestó en el ámbito federal. Sin embargo, su desarrollo y consolidación requirió que las 32 entidades federativas y los municipios, implementaran esos modelos de gestión a sus actividades administrativas. Estos cambios modificaron el andamiaje constitucional tanto federal como local, para lograr su obligatoriedad y correcta aplicación.

¹ Si bien es cierto que existe una confusión en el término, es necesario aclarar que el concepto más difundido es el de Gestión por Resultados, que desde un punto de vista semántico tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar por resultados cuando estos se obtienen al final del proceso. Por tal motivo para el presente trabajo utilizaremos la definición de gestión para resultados, como aquella gestión orientada a conseguir resultados determinados.

El término acuñado por Peter Drucker (1954) ayuda a esclarecer el tema en el contexto de la disciplina del management (gestión), Peter Drucker formula dos expresiones: *managing BY objectives* y *managing FOR results*. Su traducción al español es gestión (dirección) *por* objetivos y gestión *para* resultados.

Tras 14 años de cambios institucionales que trajo consigo la implantación de la GpR en México, cuya génesis de la transformación se inició en los años noventa con las primeras reformas administrativas de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, las cuales se consolidan hasta el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en donde por primera vez se instauran diversas modificaciones a la constitución y las leyes federales para dar certeza jurídica e institucional a la aplicación de las herramientas de la GpR en México. En este sentido, es relevante analizar el avance institucional de dichos modelos que han sido impulsados desde el exterior por diversas instituciones internacionales, tales como, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

No obstante, de estas modificaciones emprendidas por el gobierno mexicano, el tardío ingreso del modelo a la realidad nacional hasta el 2006, produjeron resultados diferenciados respecto a otros países desarrollados y de la propia región latinoamericana. Desde 2009 la concepción sobre la GpR se redimensiona e introduce nuevos elementos adjudicados al contexto del subcontinente Latinoamericano. En este sentido y a partir de diversas cumbres, se generó un consenso por parte de los organismos internacionales para promover e introducir una redefinición de la GpR por Gestión para Resultados en el Desarrollo, puesto que la visión tradicional de la GpR había sido aplicada en países cuyas condiciones económicas, políticas y sociales se encontraban con un grado avanzado en el desarrollo y su finalidad es la prevalecieran de dichas condiciones. Sin embargo, en el contexto de América Latina, los países de la región se enfrentan al reto del desarrollo, por lo que la nueva concepción cumpliría con dos objetivos generales: impulsar el desarrollo a través de la reforma política del Estado, esto es, promoviendo principios como la transparencia y la rendición de cuentas; y por otro lado, promover la eficiencia de los aparatos administrativos

mediante la mejora en el ejercicio del gasto público en el sector social con un enfoque de resultados.

En este sentido, la siguiente investigación cobra relevancia al analizar tres casos de gobiernos estatales, que se encuentran en diferente grado de implementación de las herramientas GpR, según los datos de la última evaluación realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, este estudio pretende ir más allá que describir los avances en la implementación de las herramientas, lo que se busca es identificar y analizar cómo la nueva concepción de la GpRD se implementa en sus dos dimensiones, la política que tiene relación a la contribución de la transparencia y rendición de cuentas y la dimensión administrativa que tiene que ver con la mejora del ejercicio del gasto público en la cuestión social, puesto que estas dos dimensiones son las que busca imprimir el nuevo modelo de GpRD. En este sentido, los estados que se van a retomar para la investigación es el estado de México, el cual se encuentra entre los tres mejores calificados en los avances de implementación de las herramientas de la GpR, el estado de Querétaro, que se posiciona en un lugar intermedio en sus avances con aproximadamente un 60%. En tercer lugar, encontramos al estado de Morelos que presenta un desarrollo aproximado del 50%. Cabe resaltar que dichas entidades federativas se encuentran en el centro del país y cuentan con peculiaridades en el contexto social, político, económico y de gobierno, sin olvidar mencionar que presentan características claramente diferenciadas respecto a sus avances y grado de institucionalidad, organización, de transparencia y de rendición de cuentas.

Este estudio cobra importancia puesto que, a 14 años de la implementación de la GpR en México y a 11 años del surgimiento del enfoque de la GpRD en la región latinoamericana, es necesario conocer la influencia que el enfoque del desarrollo ha tenido en el estado de México, Querétaro y Morelos y cómo ha contribuido en dos dimensiones, por una parte, la transparencia y rendición de cuentas y por el otro la mejora en el ejercicio del gasto público en el sector social. También es necesario resaltar que en la actualidad existen pocos estudios sobre la aplicación

de las herramientas de la GpR y sobre todo del enfoque de la GpRD en los gobiernos locales, puesto que la atención se ha centrado a las experiencias nacionales. Solo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza una evaluación anual de los avances en materia de GpR, sin embargo, solo proporciona un panorama general en la materia y no integra para el análisis los avances en materia del nuevo enfoque de la GpRD y su contribución a la transparencia, redención de cuentas y al ejercicio del gasto público en su dimensión social.

En este sentido, la pregunta que guía la investigación es la siguiente: *¿Comparativamente, cuáles son los resultados en la aplicación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, en su dimensión política y administrativa² en el estado de México, Querétaro y Morelos?*

A lo cual se ha planteado la siguiente hipótesis de investigación: De manera general, a 14 años de la introducción de la GpR en México y a 11 años de la redimensión del concepto de la GpRD, aunado a las modificaciones legales e institucionales emprendidas por el estado de México, Querétaro y Morelos, los resultados en la implementación del enfoque en el desarrollo (GpRD) en sus dos dimensiones, son claramente influenciados por su contexto político que termina por incidir en el desarrollo y resultados del modelo.

Los efectos en la dimensión política, en su variante de transparencia son significativos, puesto que las modificaciones legales han contribuido positivamente en ese sentido, sin embargo, en su variante de rendición de cuentas, los resultados no son tan alentadores debido a la influencia de la variable política.

Los resultados en la dimensión administrativa son significativos puesto que se han desarrollado metodologías que permiten identificar y homologar la información en materia de gasto público en el sector social y económico, sin embargo, la relación

² Dimensión Política: Contribución a la transparencia y rendición de cuentas
Dimensión Administrativa: Ejercicio del gasto público en materia social.

entre eficiencia y del gasto público y la mejora en el desarrollo ha sido contradictoria a pesar de que se gasta más en dicha materia.

El objetivo de la investigación es el analizar comparativamente los efectos de la incorporación de la Gestión para Resultado en el Desarrollo, en su dimensión política y administrativa en los estados de México, Querétaro y Morelos (2012 al 2020).

En consecuencia, la presente investigación se encuentra agrupada en cuatro capítulos. A) En el primer capítulo se detalla y describe los elementos teóricos de la investigación puesto que se rastrea los elementos teóricos conceptuales en referencia a la Nueva Gestión Pública, la Gestión para Resultados y la Gestión para Resultados en el Desarrollo, así como elementos referentes a la transparencia y rendición de cuentas. B) En el capítulo dos se analiza contextualmente la investigación, ya que se analiza la aplicación de la GpRD en el contexto latinoamericano, asimismo, se describen tres importantes experiencias como lo son el caso de Brasil, Chile y Colombia, puesto que son referentes para la aplicación de la GpRD en México. En un segundo momento se describe la instrumentación de la GpRD en México, por otra parte, se identifican sus orígenes en las primeras reformas administrativas en los años 80 y 90 del siglo pasado, hasta llegar a la instrumentación institucional en el periodo 2006-2012. C) En el tercer capítulo se abordan los resultados comparativos de la investigación puesto que se analiza cómo ha contribuido el enfoque de la GpRD en la transparencia y rendición de cuentas en el estado de México, Querétaro y Morelos. D) en el capítulo cuatro se abordan los resultados del análisis de la influencia del enfoque de la GpRD en la eficacia del gasto público en el desarrollo social y económico de los estados de México, Querétaro y Morelos. Para culminar se presentan las conclusiones generales.

Capítulo 1. Principios y Herramientas de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, un Enfoque Conceptual

El siguiente apartado tiene por objeto brindar una revisión teórica conceptual del desarrollo de la GpRD. Ubicando su génesis en el siglo XX en los Estados Unidos de América, con el surgimiento de la Gestión Pública (GP) y su desarrollo posterior en los años 70 con la Nueva Gestión Pública (NGP). Asimismo se retoman las ideas centrales de este enfoque y su contribución para el surgimiento en los años 90 de la GpR, la cual fue propuesta de los organismos internacionales. En este sentido se revisa las diferentes definiciones de la GpR y su dimensión teórica y práctica, la cual es el hilo conductor del siguiente trabajo de investigación. Una vez revisado los antecedentes conceptuales se describen las diversas herramientas de gestión que han surgido como consecuencia de estos enfoques. En un segundo momento y después de la revisión de los antecedentes de la GpRD, se realiza la revisión de este nuevo enfoque del desarrollo para América Latina, así como la revisión de sus herramientas de manera general y las principales implantadas en el contexto mexicano. En un tercer momento se presenta el marco metodológico que guía a la presente investigación y se presentan las definiciones conceptuales de las variables a analizar.

1.1 La Nueva Gestión Pública, Como Origen Conceptual de los Principios y Herramientas Gestión para Resultados en el Desarrollo

La Gestión Pública encuentra su génesis en los inicios del siglo XX en Estados Unidos, primordialmente en los postulados de la administración científica y los planteamientos de Woodrow Wilson, los cuales se encuentran reflejados en su estudio clásico de la administración, en la cual plantea:

El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o esfuerzo (Wilson, 1985, p.275).

Desde sus planteamientos ya se fundamentan las bases de la eficiencia, eficacia y economía, que son los principios iniciales que va a adoptar la GP y los retomará

para sí la NGP a lo largo de su desarrollo teórico y conceptual. En sus inicios, este enfoque se nutrió de otras corrientes de pensamiento, cabe mencionar que se retomaron elementos del taylorismo; del management privado y sus instrumentos de la administración privada para su adaptación a la administración pública y con ello contribuir a la eficiencia del aparato administrativo. Es de resaltar que la NGP se gesta dentro de una dicotomía entre lo político y lo administrativo, considerando que debe existir una separación entre estos elementos, para que lo político no termine por influir en el funcionamiento administrativo del gobierno, sin embargo, con el desarrollo de este enfoque, se fue debatiendo y replanteando esta dicotomía.

La NGP puede entenderse como una respuesta a la redefinición del funcionamiento y desgaste del Estado de Bienestar, como consecuencia de la crisis económica y sobre todo fiscal de los diferentes países occidentales en los años setenta, lo que produjo que se repensara el papel que juega el Estado en la sociedad, ya que no se contaba con los suficientes recursos económicos para dar respuesta efectiva a las diversas demandas sociales, evidenciando un gobierno administrativamente robusto e ineficiente.

La respuesta a esta situación era transformar el aparato administrativo en un ente que diera respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía con eficacia y eficiencia, tomando en cuenta los costos y beneficios de sus acciones.

El desarrollo de la NGP se fue enriqueciendo de otros enfoques de influencia y uno de ellos es la reforma gerencial emprendida en los años ochenta, la cual imprime el concepto del gerente como un actor de gran relevancia dentro de las organizaciones públicas, cuyo objetivo consta en imprimir valores de racionalidad y ética pública. En este desarrollo teórico de la NGP se retoman elementos de las ciencias económicas y del Institucionalismo que van a permitir el abordaje de los fenómenos desde diferentes perspectivas de análisis.

Por otra parte, la NGP también suele ser vista como un enfoque de estudio de la administración pública, la cual se ha desarrollado a lo largo del tiempo desde dos

principales visiones. Por una parte, se encuentra la visión de la Escuela Europea, con la ciencia de la administración pública, y por otro lado la visión norteamericana que nace de la Escuela de Negocios y bajo el fundamento del “Management” privado. Bajo esta influencia se buscaba desarrollar un rediseño organizacional haciendo uso del conocimiento técnico y el uso de herramientas técnico-administrativas extraídas de la administración privada, implementándolas a la pública. Esta es la primera fase de la Gestión Pública, surgida a mediados de los años veinte en Estados Unidos, para después ser retomada en los años ochenta y enriquecida con nuevos elementos bajo la denominación de Nueva Gestión Pública.

En esta etapa de la NGP, se plasma un nuevo marco de responsabilidad para el gobierno que consiste en la exigencia de resultados, frente a la inconformidad que se tiene del anterior sistema burocrático. En esta visión, se comprende a la NGP como producto de la evolución de la administración pública, es así como “Nace la posibilidad real de crear un propio paradigma de la gestión pública no sólo a partir de herramientas propias sino también de valores, ideas y figuras preponderantes, entre ellas, el ciudadano como centro de todas las cosas” (Martínez, 2009, p.316). En consecuencia, se logra identificar un cuerpo de conocimiento no siempre científico, sino por el contrario un conocimiento teórico, artesano, descriptivo de los elementos que rodean a la NGP.

Para Martínez (2009) la NGP se encamina a fortalecer su contenido externo, el cual hace referencia a las diversas estrategias que se tienen que implementar en las organizaciones públicas, en la evaluación de políticas, transversalidad de la administración, transparencia, rendición de cuentas, ética del servicio público, tecnologías de la información, presupuesto participativo, por nombrar algunos. Sin embargo, no se debe descuidar la cuestión interna la cual hace referencia al funcionamiento administrativo, la implementación de todas aquellas técnicas y herramientas importadas de la administración privada.

Una vez revisado brevemente el recorrido histórico de la NGP, se propone un breve recuento conceptual en torno a la NGP, puesto que dentro de este gran

campo de conocimientos existen diversos enfoques que se han desarrollado a lo largo de su historia, hasta la aparición del enfoque de la Gestión para Resultados.

Conceptualmente al hacer mención del término de gestión se puede hacer referencia a realizar una acción. La gestión para Fred (2008) implica un elemento práctico, más allá de la toma de decisiones, en este sentido gestionar significa manejar situaciones confusas y particulares con el sentido de hacer lo correcto. En un espectro mayor, la NGP significa hacer o conseguir objetivos a través de las organizaciones públicas.

La NGP involucra una serie de elementos de racionalidad en los procesos de gestión que tienen como finalidad generar valor público en la sociedad. En este sentido se han desarrollado diversas concepciones que marcan los elementos centrales de la NGP.

La NGP propone organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Suleiman, 2000, p.4).

La NGP conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y, además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos (López, 2007).

La NGP, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, es un término frecuentado en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras, procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de las acciones de gobierno. La NGP se presenta como una novedad administrativa, la cual en sus

inicios generó bastante entusiasmo, así como críticas y resistencias (Cejudo, 2011).

La NGP propone un gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente. La racionalidad viene tanto de las reglas de mercado (el gobierno y la meritocracia orientados por los cuasimercados y los resultados) como del empoderamiento de los ciudadanos (Arellano y Cabrero, 2005, p.604).

Una de las finalidades de la NGP, implica en un principio, cambiar el sentido de racionalidad que estaba implantado en el modelo burocrático, buscando nuevos elementos de la administración privada, en este sentido se reconoce a Peter Drucker (1986) como uno de los autores relevantes en la conformación del desarrollo teórico del New Public Management.

Una vez abordado las diversas concepciones que se tienen de la NGP, se presenta un breve abordaje de los enfoques al interior de la NGP que permiten identificar el surgimiento de la Gestión para Resultados y sus diversas herramientas.

A lo largo de los años se han generado al interior de la NGP, una serie de estudios o corrientes que intentan explicar dicho fenómeno, así como su surgimiento y su énfasis de estudio. En este sentido la obra de Chica Vélez (2011) nos presenta los enfoques más relevantes que giran al interior de la NGP.

Entre los enfoques de la NGP abordados, se busca dar cuenta de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998), la creación de valor público (Moore, 1995), la gestión por procesos (Aguilar, 2006) y la Gestión para resultados, GpR del BID y CLAD (Chica, 2011, p.57).

Es relevante mencionar de manera sucinta la aportación que estos enfoques tienen para la construcción de la NGP y sus diferentes significados. Por una parte se retoma la aportación de Osborne y Gaebles (1992) en su texto de la reinención del gobierno, en donde a partir de una crítica al modelo burocrático Weberiano conciben al NGP como una reinención que busca dar solución a las problemáticas e inercias creadas por el modelo burocrático, insertando con ello la

flexibilidad en las reglas y en los procedimientos dentro de la administración pública, importando herramientas de la gestión privada, tales como, la reducción de trámites burocráticos con la finalidad de imprimirle dinamismo a la administración pública. Por otra parte, implica el cambio de la visión que se tiene del ciudadano a usuario de servicios públicos, como elemento fundamental al cual se le debe dar atención.

El segundo enfoque propuesto por Barzelay (1998) implica ver a la NGP como una superación del modelo burocrático Weberiano, por ende, propone un sistema pos burocrático. Lo que se busca con este enfoque es mejorar la acción colectiva, cambiando la cultura organizacional implementando nuevos enfoques operativos y nuevas tecnologías. Se busca de esta manera transitar de un modelo burocrático a uno de resultados. “Se pretende dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras” (Chica, 2011, p.64).

Otro autor que con sus aportaciones contribuye en el desarrollo de la NGP, es Moore (1995) cuyo trabajo se centra en el concepto de valor público y es allí donde todas las acciones del gobierno deben de estar dirigidas.

La gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido el Gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público (Moore en Chica Vélez, 2011, p.64).

Se continúa dando atención a los resultados y al papel que desempeña el gerente en la obtención de este, pero siempre considerando que esas acciones están dirigidas a la generación de valor público.

El tercer enfoque que se resalta del trabajo de Chica Vélez es el de la Gestión para Resultados que es considerado como una serie de propuestas impulsadas por organismos internacionales en la década de 1990. Son consideradas reformas de segunda generación puesto que después de los planteamientos iniciales de la NGP, estos vienen a contribuir con mayor dinamismo, y con mecanismos y

herramientas más concretas dirigidas principalmente a todos aquellos países que siguen enfrentando crisis económicas.

El enfoque de la gestión para resultados (GpR), se ha presentado en diferentes instancias gubernamentales y académicas, como un modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos (Chica, 2011, p.66).

El concepto surge después de amplios debates entre instancias internacionales, de las que destacan el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras.

1.2 Las Herramientas y Principios de la Gestión para Resultados, un Abordaje Conceptual

En la década de 1990 se presentaron amplias discusiones teóricas y bajo las reformas de segunda generación dentro de la NGP, se desarrolla la Gestión para Resultados como una propuesta impulsada por el BID, la OCDE, el BM y el FMI para modernizar los modelos de gestión en los países latinoamericanos.

El término gestión para resultados ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la Dirección por Objetivos cuyo origen se encuentra en el libro de Peter Drucker "La Práctica del Management", publicado en inglés en 1954. Drucker complementó posteriormente sus ideas (1964) en la obra "Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions"¹, en la que utiliza, por primera vez, este término (CLAD, 2007, p.154).

En un primer momento se habló de la Gestión por Resultados o Gestión por Objetivos, sin embargo, es común encontrar en la literatura española e inglesa diversas consideraciones semánticas a la idea original de Peter Drucker. También es de resaltar que el enfoque va presentando consideraciones conforme va siendo implementado en los diferentes países latinoamericanos. No obstante, existen considerables esfuerzos por parte de los organismos internacionales por homologar y difundir el término de Gestión para Resultados, haciendo énfasis en

que la gestión pública debe centrarse en la generación de resultados e impactos, dejando los insumos y los procedimientos en segundo lugar.

Aunque la expresión más difundida es *Gestión por Resultados*, desde un punto de vista semántico ésta tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar *por* resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término *para*, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados (CLAD, 2007, p.157).

Retomando la idea principal de Peter Drucker y sus estudios en relación al management, él establece dos expresiones: *managing by objectives* y *managing for results*. Si se tradujera literalmente al español, hablaríamos de gestión por objetivos y gestión para resultados. Lo que implica es generar una dirección que esté enfocada en los objetivos para conseguir los resultados (CLAD. 2007).

La GpR es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (BID, 2013).

La GpR al igual que su enfoque antecesor (NGP) tiene ciertos objetivos o finalidades en el ámbito público, se destaca que como primer objetivo central la generación de valor público en la sociedad. Esto quiere decir que las acciones que desarrolla el gobierno tienen la finalidad última de impactar positivamente en la sociedad, satisfaciendo las necesidades de los usuarios de servicios públicos, puesto que este enfoque trata de ver a los ciudadanos como usuarios, los cuales buscan más y mejores servicios como resultado de sus contribuciones.

El ciudadano-regulado se preocupa por asegurarse una correcta y burocrática (homogénea, idéntica y no discrecional) aplicación de la ley y de la norma (dimensión políticoinstitucional). Por su parte, el ciudadano-usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal en cuanto a bienes colectivos (dimensión político-administrativa), (CIDE-CLEAR, 2013, p.14).

De esta manera se espera que los resultados de la gestión mejoren la calidad de vida de los usuarios. Otros de los principios centrales, se encuentran en la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental, por lo cual la GpR implica organizaciones públicas altamente efectivas en la consecución de objetivos y de esta manera altamente eficiente, pues se requiere que se haga más con menos. Como la GpR implica toda una serie de instrumentos que generen información para la mejora de la toma de decisiones, los objetivos de la transparencia y rendición de cuentas también forman parte del modelo GpR, puesto que con esos mecanismos de información que se establecen, quedan al alcance del usuario, lo que permite que se identifiquen claramente las acciones y las responsabilidades de los encargados de la función pública y en este sentido el ejercicio del gobierno sea de mayor transparencia y rendición de cuentas. Una finalidad más que tiene relación con la GpR es la importancia de mejorar el ejercicio del gasto público, puesto que las organizaciones cuentan con recursos escasos para resolver las problemáticas públicas, es necesario racionalizar el gasto y establecer mecanismos que contribuyan a su mejora. En términos generales, estos son los principios que busca imprimir en las organizaciones públicas el modelo GpR.

La GpR implica un marco conceptual que sirva a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (CLAD, 2007).

La GpR involucra una serie de herramientas o instrumentos que permiten implementar en la práctica los elementos conceptuales de este enfoque. Entre las herramientas que encontramos en este enfoque se destacan la planeación estratégica, el uso de modelos lógicos, el monitoreo y la evaluación de los resultados, una de las finalidades de utilizar estos instrumentos es la generación de información del desempeño de las políticas y programas y con ello contribuir a mejorar la toma de decisiones.

La GpR es heredera de estos postulados, y, al igual que la NPM, puede ser entendida en dos niveles: como doctrina y como práctica. Como doctrina administrativa, su argumento parte de la crítica a las formas tradicionales de gestión pública y su bajo desempeño como consecuencia del excesivo foco en la ejecución de procesos y procedimientos, la falta de mediciones y metas específicas que permitan monitorear y responsabilizar por el logro de resultados. (Milanesi, 2018, p.174).

Mientras que la segunda visión de la GpR se centra en la práctica del quehacer gubernamental, de las herramientas e instrumentos que acompañan la aplicación de la GpR. Para fines de este trabajo, nos centramos en la visión práctica de la GpR, puesto que nos interesa conocer el desarrollo conceptual de la GpR a través de sus herramientas.

Como enfoque de práctica, la GpR se trata de la incorporación de una serie de herramientas que permitan desarrollar esas organizaciones orientadas a resultados. Para ello, los objetivos y metas deben estar asociados a una planificación, una presupuestación y una estrategia de monitoreo y evaluación que ponga el foco en los resultados esperados de las políticas (Milanesi, 2018, p.174).

La GpR se define como un conjunto de ideas e instrumentos que buscan medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar o guiar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y/o hacia el logro eficaz de resultados específicos (Dussauge, 2016).

La GpR es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (BID, 2015).

El enfoque de GpR propone un cambio cultural desde la administración pública, en donde se concibe que los servidores públicos tengan la responsabilidad de generar resultados sociales (Ramos, 2016). Implica que toda intervención gubernamental esté centrada en la obtención de resultados y la generación de valor público en la sociedad, asimismo, se requiere establecer una serie de mecanismos de información de resultados los cuales serán de utilidad para mejorar la toma de decisiones.

Los países latinoamericanos a partir de los años de 1990 y 2000 emprendieron la implementación de los principios de la GpR, así como la instrumentación de una serie de herramientas, que van desde la planeación estratégica, el presupuesto basado en resultados, el monitoreo y la evaluación. La GpR hoy en día sigue siendo un tema central y ha sido producto del aprendizaje internacional (Dussauge, 2016).

Para Martínez-Corona y Palacios-Almón (2019), expresan que la GpR comprende un enfoque de cultura organizacional y que se apoya de herramientas prácticas. En este mismo tenor la GpR es:

El modelo organizacional que propone da énfasis en los resultados de la gestión y no en los procedimientos, como destacan otros modelos de gestión. Este modelo se contrapone a un enfoque tradicional de la administración pública en el cual predomina la coordinación, la descentralización, planeación estratégica, la presupuestación con base en resultados y la transparencia y rendición de cuentas (Ramos, 2016, p.69).

Por otra parte, en el caso de México encontramos que el gobierno federal ha difundido la idea de la GpR y en específico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en sus manuales de capacitación donde menciona las herramientas de la GpR.

La implementación de un nuevo paradigma como lo es la NGP, trajo favorables consecuencias para un nuevo modelo que exigiera el óptimo cumplimiento de resultados, haciendo énfasis particularmente en la Gestión para Resultados (GpR), donde su principal misión está orientada a administrar e implementar la intervención gubernamental con vistas a los resultados deseados y a utilizar la

información para mejorar la toma de decisiones. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas (SHCP, 2020, p.29).

En el estudio realizado por el Mtro. Dionisio Pérez Jácome Friscione, Subsecretario de Egresos de la SHCP, en el 2010, habla de los cambios legales que se realizaron en el gobierno del Presidente Felipe Calderón, los cuales dieron pie a la introducción del presupuesto en base a resultados y el sistema de evaluación de desempeño. De esta manera se establecieron los mecanismos necesarios para generar información y con ello mejorar la toma de decisiones ya que se instrumentaron una serie de indicadores los cuales permitieron medir el desempeño de los programas. En este tenor, con ayuda del PbR, se generan los informes en los cuales se refleja el avance en las acciones del gobierno. Aunado a esto nos habla del establecimiento de leyes, en la que destaca la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la cual se homologan los mecanismos de contabilidad a nivel nacional y permite que se fiscalice el ejercicio de los recursos públicos de manera más eficiente y transparente.

Hasta este momento, se han revisado algunas concepciones de la GpR como práctica, es decir, como el uso de herramientas o instrumentos que permiten mejorar la gestión a través de la generación de información que facilita la toma de decisiones y contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas. En consecuencia, se procede a enumerar y describir las herramientas de la GpR que diversos autores e instituciones mencionan.

En el informe elaborado en el 2013, por el Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR)³, realizan un estudio sobre el avance de la GpR en México. En dicho documento mencionan las herramientas de la GpR, las cuales son: 1) El

³ CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México

monitoreo y la evaluación. El monitoreo consiste en el ejercicio sistemático de recopilación de datos arrojados mediante el conjunto de indicadores predefinidos, lo que permite generar información para los ejecutores de determinado programa. La evaluación consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un programa o una política y esta se puede dividir en tres fases, ex ante, interim y ex post. Estas evaluaciones suelen tener un marco institucional para su funcionamiento. 2) El presupuesto basado en resultados (PpR) y 3) El sistema de evaluación de desempeño (SED). En lo que respecta al PbR y al SED, se debe mencionar que estas herramientas trabajan en conjunto para la generación de información. Por su parte el PbR, implica instrumentar un conjunto de actividades que sirvan de apoyo a las decisiones presupuestarias, brindando información sobre los resultados logrados o los que se espera obtener. Por su parte el SED, al estar ligado con el PbR, funciona como un instrumento que realiza el seguimiento sistemático de los objetivos planteados en los programas presupuestarios y de esta manera genera información para los ejecutores del gasto y así se determina su desempeño. El SED se encuentra integrado por un conjunto de indicadores de desempeño, establecida en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), (CIDE-CLEAR, 2013). En este sentido el SED se convierte en una herramienta fundamental puesto que recoge la información relevante de las metas y objetivos establecidos en el plan de desarrollo, en los programas y en el avance del ejercicio del gasto. Con esta información se vinculan todas las etapas del ciclo presupuestario (ver esquema 1) y se genera información que coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas.

Esquema 1. Ciclo Presupuestario



Fuente: Elaboración propia.

En el documento publicado en el 2015, por el BID, denominado construyendo gobiernos efectivos, se menciona las siguientes herramientas de la GpR: 1) Los indicadores de desempeño y 2) El presupuesto basado en resultados. En lo que respecta a los indicadores, son un instrumento previo al establecimiento del PbR, y sirven para medir el ejercicio del gasto de los programas públicos, en el caso de México, se establecen para medir el funcionamiento de las unidades responsables del gasto.

Los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos clave de las intervenciones para el desarrollo: i) Los resultados establecidos en la planificación (productos, efectos e impactos), y ii) Los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades (BID, 2015, p.21).

Si bien los indicadores de desempeño pueden considerarse como una herramienta más de la GpR, solo tiene sentido cuando se encuentra ligada a otras herramientas como lo son el PbR y sistemas de seguimiento y evaluación. Mientras que el PbR, se define como un instrumento que integra sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso presupuestario, además de incluir una serie de supuestos, como lo son información de los resultados de acciones financiadas con recursos públicos, aunado a un conjunto

de procedimientos de presupuestación, estructuras de incentivos y normas financieras, (BID, 2015). 3) El seguimiento y evaluación, por su parte el seguimiento puede ser entendido como un instrumento que contribuye a la gestión, puesto que contiene un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y planes sectoriales, en el sentido de las metas establecidas. Mientras que la evaluación implica un ejercicio valorativo y sistemático de los resultados. 4) La planeación estratégica, hace mención de la visión futura o prospectiva de las organizaciones públicas que incluye un conjunto de objetivos a lograr. 5) Los órganos de control, hace mención del establecimiento de unidades de vigilancia y control como una herramienta de la GpR, y su contribución a la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido se menciona la relevancia de los órganos de fiscalización y su creciente relación con otras herramientas GpR, como lo son el PbR. Puesto que estos órganos deben ejercer mayores controles y nutrirse con la información de los resultados obtenidos (BID, 2015).

En el año 2015, en un estudio realizado por María del Carmen Pardo, en el que habla de la modernización administrativa del gobierno mexicano, en el periodo del presidente Felipe Caldearon; menciona las herramientas de la GpR que fueron impulsadas durante dicho gobierno, en este sentido se destacan los siguientes: 1) El sistema de evaluación del desempeño se describe como:

La evaluación del desempeño se concibió como una herramienta que aportaría insumos para mejorar la gestión pública al producir información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo (Pardo, 2015, p.106).

2) El presupuesto basado en resultados, se entiende como “el conjunto de procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporarán consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos” (Pardo, 2015, p.106). Asimismo, considera cuatro etapas, que van desde la formulación de programas y proyectos alineados al plan de desarrollo, así como la definición de objetivos, metas e indicadores. En un tercer momento se requiere de la asignación de recursos enfocados a lograr

dichos resultados, y por último se requiere el seguimiento constante de los avances y resultados obtenidos. 3) La matriz del marco lógico, es una herramienta que ha sido ampliamente promovida por los organismos internacionales, para el desarrollo de planes y programas. Sin embargo, esta herramienta ya se encuentra implícita en las metodologías del PbR, no obstante, en este texto se hace mención explícita de la misma, como un instrumento para estandarizar la elaboración de programas y la elaboración de indicadores de desempeño, mediante una metodología general (Pardo, 2015).

En el año 2016 el investigador del CIDE, Mauricio Dussauge al escribir sobre la GpR, destaca los instrumentos o herramientas que giran en torno a la misma. En su esfuerzo por identificar dichos instrumentos, su propuesta enumera los siguientes: 1) Los indicadores de desempeño, permiten medir los niveles de provisión y funcionamiento de los servicios a través del tiempo. 2) Los objetivos y metas cualitativas y cuantitativas se refieren a la orientación de las organizaciones públicas a la consecución de áreas o acciones prioritarias. 3) Las evaluaciones del desempeño de los funcionarios, orienta y compara el desempeño de los funcionarios públicos, en torno a ciertos parámetros establecidos. 4) El pago por desempeño, se encarga de compensar económicamente el buen desempeño de los funcionarios públicos. 5) Las evaluaciones del desempeño institucional, se analiza el desempeño global de las diversas actividades de las organizaciones públicas. 6) Las evaluaciones de programas, se encargan de analizar los resultados logrados por los programas y el grado en que reflejaron su teoría de partida. 7) La evaluación de políticas públicas, analiza la congruencia y el grado de coordinación de los programas y actividades que integran un área de política, así como sus resultados e impactos. 8) Los presupuestos vinculados a resultados, implica que la toma de decisiones presupuestarias parta de la generación de información, del desempeño y de los resultados obtenidos. 9) Las unidades de gestión de cumplimiento, implica instrumentar unidades de coordinación de las acciones de gobierno en torno a los objetivos o prioridades. 10) Las tablas de comparación/rankings, implica la comparación de las organizaciones públicas.

(Dussauge, 2016). Cabe mencionar que este es uno de los esfuerzos más significativos por enunciar las herramientas de la GpR en el ámbito internacional, sin embargo, como lo menciona Dussauge (2016), Estas herramientas se encuentran aplicadas de diferente manera en las diversas experiencias internacionales, asimismo se pueden encontrar mezcladas o instrumentadas de manera independiente. Esto en términos generales indica el grado de implementación de la GpR.

En el estudio realizado por José María Ramos García, en el cual analiza la GpR en México, se destacan el uso de diferentes herramientas, entre las que sobresalen: 1) El sistema de evaluación del desempeño, que se encarga de recabar todos los indicadores que muestran el avance en el cumplimiento de objetivos, a su vez menciona que este instrumento ha sido ampliamente promovido por el gobierno federal. 2) La planeación estratégica, que consiste en la elaboración de un plan con visión a futuro. 3) El uso de modelos lógicos, resulta de utilizar metodologías para la elaboración de programas y proyectos. 4) El monitoreo y la evaluación de resultados, consiste en el establecimiento de sistemas que permiten medir el logro de objetivos planteados (Ramos, 2016).

Alejandro Milanesi, es otro investigador que ha revisado los temas referentes a la GpR en América Latina, en este sentido ha identificado una serie de herramientas que se han instrumentado en la región. 1) La planificación estratégica, consiste en establecer los objetivos prioritarios asociados a sus correspondientes acciones, metas e indicadores, generando un sistema de información. 2) El presupuesto por resultados, indica el proceso presupuestal, que va desde la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas, ya que incorpora el análisis de los resultados obtenidos por medio de indicadores. 3.) Los reportes de desempeño y rendición de cuentas son los reportes periódicos a las autoridades y a la ciudadanía respecto al cumplimiento de metas y resultados. 4) Los sistemas de seguimiento, evaluación de políticas y programas, son aquellos estudios de apreciación sistemática y objetiva de un programa o una política, implica analizar el cumplimiento de objetivos y metas, asimismo revisa cuál fue el impacto

obtenido. 5) La evaluación institucional y calidad de los servicios son estudios para el análisis del funcionamiento global de las actividades que llevan a cabo las organizaciones públicas. 6) Los reportes de auditorías, son los informes del estado contable y financiero de los organismos públicos, realizadas por el auditor. 7) Los compromisos de gestión, son los acuerdos entre las autoridades y las gerencias en donde se establecen las metas, los indicadores y el presupuesto. 8) La evaluación de funcionarios, consiste en mecanismos de evaluación individual y colectiva de funcionarios con estrecha relación a la planificación y los compromisos de gestión (Milanesi, 2018).

Por tanto, analíticamente la GpR puede ser observada a partir de la presencia (y su nivel de desarrollo) o ausencia, de una serie de instrumentos de gestión; pero también a partir de la forma como éstos son adoptados y la orientación dada por las organizaciones públicas (Milanesi, 2018, p.181).

Como bien lo menciona Milanesi, es sumamente relevante analizar el grado de instrumentación de estas herramientas o instrumentos de la GpR, puesto que ello definirá el grado de avance y desarrollo en la implementación del modelo GpR.

En el caso específico de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en sus manuales de capacitación hace mención de las herramientas de la GpR, en las cuales se destaca: 1) El presupuesto basado en resultados, este surge como un medio para mejorar la forma en que los gobiernos gestionan sus recursos y tiene como finalidad generar información que permita tomar decisiones más eficientes y eficaces en materia del ejercicio del gasto. 2) La planificación estratégica supone el establecimiento de objetivos generales y prioritarios. 3) El sistema de evaluación del desempeño (SED), es uno de los componentes que tiene estrecha relación con el PbR, y contiene elementos de medición, como lo son los indicadores de desempeño que permite observar los grados de avance de los programas, así como el mismo funcionamiento de las agencias gubernamentales. Debe mencionarse que el SED permite apoyar las decisiones presupuestarias, puesto que brinda información de los resultados del ejercicio del gasto público, con el objeto de mejorar la calidad de este. 4) El monitoreo del

progreso y la evaluación de los resultados, consiste en el seguimiento de indicadores que se establecen para medir el desempeño de los planes y programas, mientras que la evaluación consiste en una apreciación valorativa sistemática de los resultados alcanzados (SHCP, 2020).

En el último informe elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual remite a la cámara de diputados para dar a conocer del avance de la implementación de la GpR en los Gobiernos Estatales y Municipales, hace mención de los elementos que busca evaluar, es decir de las herramientas asociadas a la GpR, en este sentido el informe menciona las siguientes herramientas, 1) El sistema de evaluación del desempeño (SED), que puede ser entendido como:

Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (SHCP, 2020, p.11).

Como se observa el SED ya incluye otras herramientas de la GpR, como lo son los indicadores ya sea estratégicos o de gestión, los cuales establecen los parámetros y permiten observar el cumplimiento de objetivos de un programa. A su vez el SED, trabaja de manera conjunta con la siguiente herramienta. 2) El presupuesto basado en resultados (PbR), que es un instrumento que se nutre de la información de los resultados obtenidos y con ello contribuye a la toma de decisiones presupuestaria, incluye a su vez toda una metodología de presupuestación y programación. Las siguientes herramientas que menciona el informe están estrechamente ligadas con el ciclo presupuestario, en este sentido se reconoce la presencia de las siguientes herramientas. 3) La planeación, en la cual se identifican los objetivos en materia de desarrollo social, económico y político, así como la necesidad de un documento oficial como lo es el plan de desarrollo. 4) La estructura programática, que incluye todos los programas del gobierno y los lineamientos para su elaboración, sin embargo, estos elementos ya se consideran dentro del PbR. 5) El seguimiento y evaluación, hace mención de

identificar los avances de los objetivos y metas, así como la verificación de los indicadores, mientras que la evaluación consiste en establecer un programa anual, en el cual se reflejaran las evaluaciones que se llevarán a cabo, por otra parte da seguimiento a las recomendaciones de los organismos evaluadores (SHCP, 2020).

Es de vital importancia mencionar que la presente revisión de propuestas de herramientas de la GpR no pretende tener un carácter exhaustivo. Sin embargo, se busca recuperar las propuestas más sobresalientes de la región, pero sobre todo las que tienen que ver con México. En este sentido, hasta estos momentos se han revisado y descrito las diferentes herramientas que giran en torno a la GpR, en consecuencia, se presenta a manera de resumen, el siguiente cuadro en el cual se enlistan y agrupan las herramientas antes mencionadas.

Cuadro 1. Descripción de las Herramientas de la GpR

Herramientas	Breve descripción de la herramientas	Fuente
El monitoreo o seguimiento y la evaluación	El monitoreo o seguimiento consiste en el ejercicio sistemático de recopilación de datos arrojados mediante el conjunto de indicadores predefinidos, lo que permite generar información para los ejecutores de determinado programa. La evaluación consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un programa o una política y esta se puede dividir en tres fases, ex ante, interim y ex post. Estas evaluaciones suelen tener un marco institucional para su funcionamiento.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(BID, 2015) -(Ramos, 2016) -(SHCP, 2020)
El presupuesto basado en resultados	El presupuesto basado resultados, indica el proceso presupuestal, que va desde la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas, ya que incorpora el análisis de los resultados obtenidos por medio de indicadores.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(BID, 2015) -(Pardo, 2015) -(Dussauge, 2016) -(Milanesi, 2018) -(SHCP, 2020)
El sistema de evaluación del desempeño	Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(Pardo, 2015) -(Dussauge, 2016) -(Ramos, 2016) -(SHCP, 2020)

Los indicadores de desempeño	Los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos clave de las intervenciones para el desarrollo: i) Los resultados establecidos en la planificación (productos, efectos e impactos), y ii) Los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.	-(BID, 2015) -(Dussauge, 2016)
La planeación estratégica	Hace mención del establecimiento de objetivos y prioridades de gobierno en su concepción prospectiva, es decir, a largo plazo.	-(Pardo, 2015) -(Ramos, 2016) -(Milanesi, 2018) -(SHCP, 2020)
La matriz del marco lógico	La metodología del Marco Lógico, si bien esta herramienta ya se encuentra implícita en las metodologías del PbR, en este texto se hace mención explícita de la misma como un instrumento para estandarizar la elaboración de programas y la elaboración de indicadores de desempeño. Mediante una metodología general.	-(Pardo, 2015) -(Milanesi, 2018)
Los objetivos y metas	Orienta el desempeño de las organizaciones públicas hacia áreas/acciones prioritarias.	-(Dussauge, 2016)
La evaluación del desempeño de los funcionarios	Orientar/comparar/contrastar el desempeño de los funcionarios de acuerdo con ciertos parámetros previamente establecidos.	-(Dussauge, 2016)
El pago por desempeño	Recompensar el buen desempeño de los servidores públicos.	-(Dussauge, 2016)
Las evaluaciones de políticas públicas	Analizar la coherencia, congruencia o coordinación de los programas y actividades que integran un área de política pública determinada; o analizar los impactos (efectos atribuibles) de una política pública sobre una cierta condición social.	-(Dussauge, 2016)
Las unidades de gestión de cumplimiento	Asegurar la coordinación/alineamiento del desempeño de diversas acciones/organizaciones hacia las prioridades del gobierno.	-(Dussauge, 2016)
Las tablas de comparación	Comparar/contrastar el desempeño de organizaciones públicas.	-(Dussauge, 2016)
Los reportes de desempeño	Informes periódicos a las autoridades y la ciudadanía respecto del cumplimiento de las metas y los resultados.	-(Milanesi, 2018)
La evaluación institucional y calidad de servicios	Estudios que permitan el análisis del funcionamiento global de las actividades de la organización (encuestas a usuarios, funcionarios, etc.).	-(Milanesi, 2018)
Los reportes de auditoría	Informes del estado contable y financiero del organismo realizado por un auditor.	-(Milanesi, 2018)
Los compromisos de gestión	Acuerdos entre las autoridades del organismo y las gerencias en donde se establecen estándares de obtención de resultados, metas, indicadores y presupuesto. Pueden incluir incentivos salariales por el logro de resultados.	-(Milanesi, 2018)

La estructura programática	Contiene una estructura ordenada de los programas presupuestarios y se encuentra ligada al PbR.	-(SHCP, 2020)
----------------------------	---	---------------

Fuente: Elaboración propia, con información de los autores e instituciones referenciadas.

Como se observa en el cuadro 1 la GpR implica una serie de herramientas o instrumentos que acompañan su implantación. Estas van a ser variadas según los contextos en que se apliquen y según la denominación que se le dé a cada instrumento. Es de resaltar que existen diferentes herramientas de la GpR y cada una de ellas tiene su utilidad. No obstante, se identifican claramente herramientas que son compartidas por los diversos autores e instituciones citadas anteriormente, las cuales más que ser contradictorias, son de carácter complementario ya que muchas de esas herramientas se encuentran integradas y funcionan con mucha sinergia una con otra. Un ejemplo de ello es el presupuesto basado en resultados, el sistema de evaluación del desempeño, la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación. Por otra parte, encontramos otras herramientas que son menos recurrentes en la literatura, como lo puede ser los contratos de gestión, las tablas de comparación y el pago por desempeño.

Sin embargo, continuando con la tónica de la complementariedad de estas herramientas, se puede evidenciar como la matriz del marco lógico tiene relación para la formulación de planes, programas e indicadores de desempeño, los cuales tienen a su vez relación con el sistema de evaluación del desempeño, así como con el presupuesto basado en resultados. Estos cuatro instrumentos funcionan con mucha sinergia y para el caso de México son ampliamente promovidos por el gobierno federal desde el año 2006 y son aplicables a los gobiernos estatales. Por otra parte, destacamos las herramientas de planeación en su variante estratégica, la cual se cristaliza en los planes de desarrollo. Otras herramientas para destacar que a su vez forman parte del ciclo presupuestario y de gestión, son el seguimiento o su variante de monitoreo y la evaluación. Estas herramientas han sido de gran utilidad puesto que con el apoyo de los indicadores de gestión se mide el avance y cumplimiento de los planes, objetivos, metas e incluso programas aplicados por el gobierno.

En este sentido a continuación se presentan las herramientas más significativas en torno a la GpR que se han implementado en el contexto mexicano y de esta manera identificarlas y describirlas ya que son el instrumento que plantea las bases para el establecimiento y desarrollo de la GpR y su redefinición por la GpRD, la cual será analizada en el siguiente apartado. En consecuencia, se retoman las siguientes herramientas. 1) La matriz del marco lógico, puesto que ha sido el instrumento metodológico que homologa la elaboración de proyectos, programas y coadyuva a la construcción de la siguiente herramienta. 2) Los indicadores de desempeño, puesto que estos se encuentran presentes en las diferentes etapas del ciclo de gestión (planeación, seguimiento y evaluación) y su construcción es fundamental para ofrecer parámetros y conocer los avances y resultados de los programas, así como el desempeño de las agencias gubernamentales. 3) El sistema de evaluación del desempeño, ya que agrupa a los indicadores, además de establecer un sistema de información para la toma de decisiones y a su vez permite conocer los avances de los programas y el desempeño del gobierno. 4) El presupuesto basado en resultados ya que es el instrumento que termina por coadyuvar en la elaboración y el establecimiento de metodologías presupuestarias, basadas en información de los resultados obtenidos y con ello contribuye a mejorar el ejercicio del gasto. 5) La planeación estratégica, es decir establecimiento de objetivos y prioridades, así como la visión prospectiva. 6) El seguimiento o monitoreo, puesto que con los indicadores coadyuva a observar el logro de objetivos al interior de las instancias gubernamentales.

Cuadro 2. Herramientas GpR Implementadas en el Contexto Mexicano

Herramientas	Descripción	Referencia
La matriz del marco lógico	La matriz del Marco Lógico, si bien está herramienta ya se encuentra implícita en las metodologías del PbR, en este texto se hace mención explícita de la misma como un instrumento para estandarizar la elaboración de programas y la elaboración de indicadores de desempeño. Mediante una metodología general.	-(Pardo, 2015) -(Milanesi, 2018)

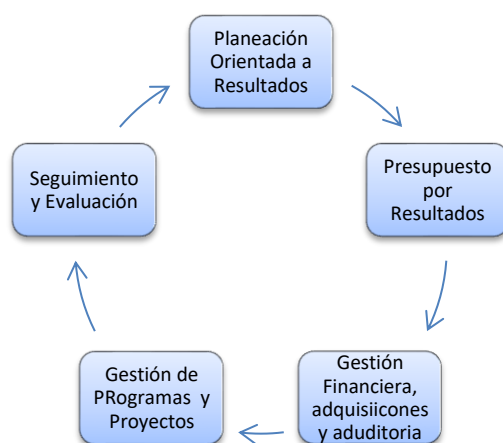
Los indicadores de desempeño	Los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos clave de las intervenciones para el desarrollo: i) Los resultados establecidos en la planificación (productos, efectos e impactos), y ii) Los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.	-(BID, 2015) -(Dussauge, 2016)
El sistema de evaluación del desempeño	Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(Pardo, 2015) -(Dussauge, 2016) -(Ramos, 2016) -(SHCP, 2020)
El presupuesto basado en resultados	El presupuesto basado resultados, indica el proceso presupuestal, que va desde la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas, ya que incorpora el análisis de los resultados obtenidos por medio de indicadores.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(BID, 2015) -(Pardo, 2015) -(Dussauge, 2016) -(Milanesi, 2018) -(SHCP, 2020)
La planeación estratégica	Hace mención al establecimiento de objetivos y prioridades de gobierno en su concepción prospectiva, es decir, a largo plazo.	-(Pardo, 2015) -(Ramos, 2016) -(Milanesi, 2018) -(SHCP, 2020)
El monitoreo o seguimiento	El monitoreo o seguimiento consiste en el ejercicio sistemático de recopilación de datos arrojados mediante el conjunto de indicadores predefinidos, lo que permite generar información para los ejecutores de determinado programa.	-(CIDE-CLEAR, 2013) -(BID, 2015) -(Ramos, 2016) -(SHCP, 2020)

Fuente: Elaboración propia con información de las fuentes referenciadas.

Es importante reafirmar el criterio por el cual se toman estas herramientas. En primer lugar, son las más recurrentes y complementarias encontradas en la literatura. Segundo lugar, son las que han sido aplicadas en el contexto mexicano, asimismo son promovidas por el mismo gobierno. Tercero, estas herramientas tienen una finalidad compartida, que es la de generar información para los tomadores de decisión y para la ciudadanía. En este sentido estas herramientas contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas, variables de la presente investigación.

Para sistematizar y presentar ordenadamente las herramientas de la GpR seleccionadas, es necesario retomar una idea que gira en torno a la literatura de la GpR y que ha sido ampliamente discutida por los organismos internacionales y su construcción se ha presentado desde el año 2002 hasta la fecha. Nos referimos a los pilares o ciclos de la gestión pública (Ver esquema 2). En este sentido existe cierto consenso entre los organismos internacionales por establecer estos pilares de gestión. Es de relevancia mencionar que desde el año 2002 un grupo de expertos encabezados por el BID y el CLAD se han esforzado por construir estos pilares. En este mismo sentido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha adoptado estos pilares y los ha difundido en el sector público⁴.

Esquema 2. Pilares de la Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el esquema 2 los diversos pilares de la gestión pública, tales como, el pilar de planificación para resultados hace mención del instrumento que el gobierno establece para definir la situación futura o deseada que se quiere alcanzar. El presupuesto por resultados consiste en una gama de procesos que tiene que ver con la instrumentación de herramientas y sistemas generadores de

⁴ La Gestión para Resultados define un ciclo conformado por cinco pilares, los cuales examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público este orientado a generar los mejores resultados. (SHCP, p. 31, 2020).

información que permitan medir los resultados obtenidos y presupuestar conforme a los resultados alcanzados. La gestión financiera, auditoría y adquisiciones, está integrada por una gama de subsistemas administrativos que tienen que ver con el funcionamiento y ejercicio del gasto, asimismo implica los controles internos y externos necesarios para el seguimiento del desempeño gubernamental, también hace mención sobre los procedimientos para que el gobierno genere bienes y servicios. La gestión de programas y proyectos implica los medios por los cuales el Estado produce bienes y servicios necesarios para alcanzar los objetivos establecidos. Por último, el monitoreo y la evaluación incluye la gama de herramientas necesarias para dar seguimiento a las acciones de gobierno y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos (CIDE-CLEAR, 2013).

Como es evidente, existe una estrecha relación en cada uno de los pilares del ciclo de gestión y estos pueden ser retomados por las diferentes organizaciones públicas. Por consecuencia estos pilares se pueden retomar y son de gran utilidad para sistematizar y ordenar las herramientas que giran en torno a la GpR, puesto que dichas herramientas pueden ser ubicadas dentro de las diversas etapas del ciclo de gestión pública.

En este sentido, el presente trabajo retoma los 5 pilares de gestión que se muestran en el Esquema 2, con la finalidad de ordenar y sistematizar las herramientas de la GpR. Por consecuencia la construcción del siguiente cuadro conceptual, parte en primer momento del concepto de Gestión para Resultados, en su concepción práctica, es decir, en su connotación como un conjunto de herramientas de gestión. En segundo lugar y para ordenar las diversas herramientas identificadas en la literatura, se procede a retomar la idea de los pilares de gestión pública (Ver esquema .1). En tercer lugar, se ordenarán las herramientas, según su posición dentro del ciclo de gestión⁵. En cuarto lugar, se observa la descripción de cada una de las herramientas. En quinto lugar, se

⁵ Es importante resaltar que dichas herramientas pueden estar presente en diversos pilares de la gestión pública.

presenta la relación que tienen estas herramientas de la GpR, en referencia con las variables de transparencia y rendición de cuentas. Es importante recordar que el siguiente cuadro se aplicará a tres casos de estudios, el estado de México, Querétaro y Morelos.

Esquema 3. Marco Conceptual



El esquema 3 muestra las herramientas de la GpR y su ubicación dentro del ciclo de gestión. Es evidente que estas herramientas se repiten a lo largo del ciclo. Por ejemplo, en el pilar de planeación se encuentran dos herramientas fundamentales, la planeación estratégica y la matriz del marco lógico, que auxilia en la elaboración de los planes, programas y proyectos en general. En el pilar de presupuesto orientado a resultados, destaca nuevamente la matriz del marco lógico, puesto que coadyuva en la elaboración lógica presupuestal. Asimismo, encontramos al presupuesto basado en resultados como la herramienta fundamental de ese segmento y a su vez se repite en el pilar de gestión financiera. En el cuarto pilar, de gestión de programas y proyectos, nuevamente encontramos a la matriz del marco lógico por ser el instrumento adecuado para elaborar proyectos. El último pilar de monitoreo y evaluación, observamos que se ubican tres herramientas, entre ellas el seguimiento o monitoreo que trabaja en conjunto con los indicadores de desempeño y el sistema de evaluación de desempeño, que permite conocer los avances y resultados de los planes y programas, asimismo permite generar información para los tomadores de decisiones.

Estas herramientas al estar vinculadas al ciclo de gestión se encuentran íntimamente ligadas unas con otras. Esto permite que se genere información y se tomen decisiones sobre esa información y con ello mejorar la calidad de la gestión estableciendo las prioridades. La planeación y sus herramientas permiten establecer parámetros, objetivos, metas y sobre todo responsabilidades, asimismo, se asumen prioridades a las cuales se va a inclinar el gasto público y este lo ordena de manera lógica y con metodologías del presupuesto basado en resultados, lo que posibilita el seguimiento al gasto y ofrecer un sistema de información a través del establecimiento de indicadores de desempeño, lo que permite claramente establecer mayor responsabilidad para los encargados del gasto público, así como una mayor transparencia y rendición de cuentas, puesto que las herramientas GpR en su conjunto, ofrecen una gama de información para los servidores públicos y principalmente para la ciudadanía.

En suma, el enfoque de la GpR procede de una tradición de pensamiento ubicada en los planteamientos de la NGP. Por ende, debe entenderse que los primeros planteamientos se desarrollaron en países anglosajones, los cuales mostraron considerables avances en el desarrollo y calidad de vida de sus ciudadanos, asimismo, mostraron avances consolidados en materia económica, política y social, lo que hacía más fácil la aplicación del enfoque GpR y sus herramientas, ya que contaban con estructuras administrativas más desarrolladas. En este sentido la GpR logra consolidarse con el objetivo principal de mejorar la gestión pública y consolidar principios tales como la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones públicas. Por tal motivo, como se mencionó en párrafos anteriores, los esfuerzos de organismos internacionales y amplios debates en la región latinoamericana, en los años 90 del siglo pasado se comienza a exportar el modelo GpR y sus herramientas a países que se encuentran en vías de desarrollo y con ello el concepto GpR toma una nueva connotación y finalidad, es decir, aunado a mejorar la gestión de las organizaciones públicas, también tiene que propiciar el desarrollo. En consecuencia, en América Latina se reconceptualiza el término GpR, para dar paso a la Gestión para Resultados en el Desarrollo.

1.3 El Desarrollo Conceptual de la Gestión para Resultados en América Latina

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el desarrollo de la GpR ha pasado por diversos procesos. En un primer momento se habló de Gestión por Resultados. Sin embargo, su connotación cambió por consenso internacional y se promovió la idea de Gestión para Resultados. No obstante, el desarrollo conceptual ha seguido presente y en el transcurso del año 2002 al año 2009 se realizaron una serie de convenciones en las cuales se estableció y difundió la idea en América Latina de la Gestión para Resultados en el Desarrollo. En este tercer momento, del desarrollo conceptual de la GpR y después de amplias discusiones

que se llevaron a cabo en diversas cumbres, entre las que se destaca en el 2002 en Monterrey, Nuevo León.

La Conferencia de Monterrey hizo un llamado para crear una nueva asociación para el desarrollo en la cual los países en desarrollo reafirman su compromiso con las políticas y acciones que promueven el crecimiento económico y reducen la pobreza y los países desarrollados los apoyan mediante políticas de ayuda y de comercio más eficaces. En este contexto de responsabilidad compartida, la atención mundial ha pasado a las estrategias de gestión para lograr resultados (OCDE, 2006, p.1).

En esta cumbre se sientan las bases para que países que han logrado un grado consolidado de desarrollo aporten recursos, económicos, técnicos y de gestión a los diferentes países que se encuentren en vías de desarrollo. En este sentido se establecieron acuerdos para armonizar los enfoques de desarrollo, reducir los costos de transacción para los países beneficiarios, así como mejorar los sistemas de gestión financiera (OCDE, 2006). Es a partir de esta cumbre que surge un grupo de expertos formados por diversas instituciones educativas, así como personal de las mismas organizaciones internacionales, los cuales van a jugar un papel relevante, puesto que van a desarrollar una serie de estudios en la materia. En el año 2003 continuaron los trabajos bajo esta estrategia y 28 países beneficiarios, así como 40 agencias multilaterales de desarrollo se reunieron en Roma, con el fin de dar seguimiento a lo planteado en el foro de Monterrey. En este sentido se trabajó arduamente por lograr un proceso de armonización en materia de políticas y procedimientos para la entrega de recursos por parte de los países donantes, asimismo se busca armonizar los diversos programas que tengan por objeto propiciar el desarrollo. En el 2004 en Marrakech, Marruecos, se establece que, para alcanzar los objetivos del desarrollo, es necesario generar capacidades en los países beneficiarios, es decir, mejorar sus sistemas de gestión y desarrollar elementos como la planificación, la ejecución y la evaluación en la que se busca la mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación. En 2005 en París, los países desarrollados se comprometieron a realizar donaciones a los países en vías de desarrollo para el establecimiento de la GpR, los cuales, a su vez, se comprometen a establecer un marco de colaboración conjunta en el cual

se realicen evaluaciones diagnosticas de los modelos de gestión, así como el establecimiento de sistemas de seguimiento, los cuales se desarrollan en un margen de transparencia. Asimismo, los países socios se comprometen a emprender las reformas necesarias para la mejora de sus modelos de gestión, así como reforzar su capacidad de gestión de las finanzas públicas. Por otra parte, se obligan a ejercer eficazmente los recursos en prioridades nacionales como la reducción de la pobreza y el impulso al desarrollo económico y social. Entre los diversos países firmantes, se destaca la firma de México. En este contexto y derivado de dichas reuniones internacionales, surge la redefinición del concepto ahora ampliamente difundido como Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Cabe recordar que la GpR surge de la instrumentación de la gestión administrativa de los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. Sin embargo, las necesidades identificadas en los países en desarrollo son distintas, dado que, en estas naciones, se busca acelerar el desarrollo (García y García, 2010). En este sentido, las herramientas GpR implementadas en América Latina se redefinen como *Gestión para Resultados en el Desarrollo* (GpRD) donde se busca: “facilitar la conducción del sector público a fin de que los países puedan alcanzar el desarrollo” (BID, 2015 p.1).

La GpRD puede ser entendida como una estrategia de gestión que guía a los actores gubernamentales para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (BID, 2013).

La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción (BID, 2010, p.21).

La GpRD requiere para su correcto funcionamiento, el flujo de información continua y constante de los efectos que tienen las intervenciones gubernamentales y los resultados obtenidos por los mismos, en este sentido, se requiere la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación, los cuales tengan la finalidad de capturar y procesar la información del desempeño de las políticas, instituciones y programas (BID, 2015).

Aplicar un enfoque de GpRD significa, más que ninguna otra cosa, analizar la información sobre el desempeño de las instituciones, las políticas, los programas y los proyectos, y considerarla a la hora de tomar decisiones, ya sea durante las distintas etapas del proceso presupuestario o al realizar los ajustes necesarios a la ejecución de políticas y programas de gobierno (BID, 2015, p.3).

Esta generación de información se obtiene a través de diferentes herramientas, entre las que se destacan el monitoreo y la evaluación, y de allí su importancia, puesto que sin dichas herramientas no se tendría retroalimentación de las acciones gubernamentales.

Es de resaltar el valor preponderante que tiene la información, puesto que de esta manera las decisiones que toma el gobierno son basadas en la evidencia de la acción gubernamental pasada, lo que permite identificar las áreas de mejora y de esta manera lograr los resultados planteados en los planes de gobierno.

Por otra parte, implica una propuesta de cambio en la cultura organizacional, en el cual el objetivo principal es la obtención de resultados de alto impacto social, dejando en segundo plano los procedimientos. En suma, representa que la administración pública debe centrar su atención en la generación de valor público. “El término valor público, que se refiere a los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía” (BID, p.20, 2010). Lo fundamental para la GpRD, es la generación de valor público en la sociedad, mediante la implementación de valores, principios y herramientas de gestión que habiliten a las organizaciones públicas en el establecimiento de objetivos y su

cumplimiento bajo principios de eficiencia y eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

La GpRD promueve que los directivos de las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de funciones, lo que promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil. Esto supone un giro importante en la manera tradicional de administrar y, por lo tanto, requiere una voluntad política explícita al más alto nivel, así como entidades abanderadas del cambio con poder de influencia en el conjunto del sector público (BID, 2010, p.22).

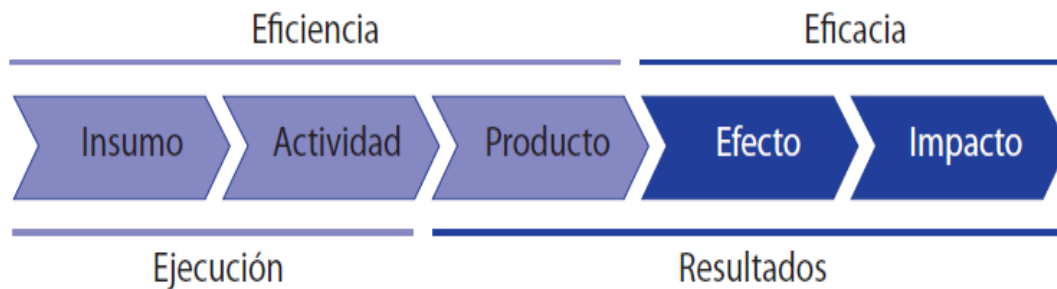
Las áreas gubernamentales encargadas de la GpRD, va más allá de las generadoras de bienes y servicios, puesto que pasa por sectores estratégicos como los de planeación y finanzas, puesto que son las encargadas de los sistemas de gestión. En este sentido, la GpRD concebida como una estrategia gerencial, coloca a los gobernantes y funcionarios públicos como principales responsables en la ejecución del modelo, no obstante, la GpRD involucra un esquema de implementación de abajo hacia arriba, es decir que las demandas de los ciudadanos-usuarios de servicios públicos se canalizan para dar una respuesta institucional a sus peticiones en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Es necesario mencionar que la GpRD requiere toda una serie de cambios en la cultura organizacional, puesto que tradicionalmente se centraba la atención en el cumplimiento de ciertos procedimientos y la entrega de insumos. La GpRD, implica dar vuelta a esta concepción tradicional y centrar la atención en primer lugar en los objetivos que se desean cumplir y de esta manera ordenar los procedimientos y los insumos para el cumplimiento de ese fin. De esta manera se establecen sistemas de información que funcionan para retroalimentar y conocer el grado de avances en el cumplimiento de los objetivos planteados y de esta manera mejorar la toma de decisiones.

El gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos

(físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados (BID, 2010, p.22).

Esquema 4. Cadena de Resultados



Fuente: figura extraída del texto de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el caribe 2010, BID.

La GpRD involucra una lógica causal, ya que la instrumentación de actividades e insumos conducen a la generación de productos, efectos e impactos, es decir, se forma una cadena de resultados como se muestra en el esquema 4.

Actualmente existen retos importantes en la implementación del modelo GpRD, puesto que se requiere la generación de capacidades institucionales por parte de los gobiernos, asimismo, implica todo un reto de innovación en el quehacer gubernamental, en este sentido, es necesario mencionar que las expectativas de implantación de la GpRD son de mediano y largo plazo, lo que implica diversos periodos de gobierno, constante capacitación a los funcionarios públicos, así como el involucramiento de diversos actores estratégicos como lo son la interacción entre el poder ejecutivo y legislativo, así como la participación de otras instituciones tanto nacionales como internacionales, y sin duda se requiere la participación de la sociedad civil organizada.

Es de destacar que tanto la GpR y la GpRD mencionan herramientas e instrumentos de gestión que son necesarias para la implementación de este modelo en las organizaciones gubernamentales. Por tal motivo desde el 2002 el

BID y el CLAD, con apoyo de diversas instituciones educativas de los diferentes países de Latinoamérica han realizado profundos esfuerzos por identificar el uso de dichas herramientas de gestión, por conocer las diversas prácticas gubernamentales, y por agruparlas en cinco grandes componentes, denominadas pilares de la GpRD. Como resultado de este esfuerzo se han publicado diferentes estudios e informes entre los que destacan los siguientes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*; el Centro de investigación y Docencia Económica-Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* y el Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos logros y retos para la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Estos esfuerzos generaron un instrumento de evaluación diagnóstico de capacidades de gestión

El diagnóstico de las capacidades institucionales es un paso clave para determinar sus fortalezas y sus debilidades, y preparar y poner en marcha un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de la GpRD. Por ello, con base en el modelo conceptual enunciado, se diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), un instrumento que analiza las capacidades institucionales que un país tiene para implementar una gestión pública basada en resultados. (BID, 2015, p.9).

Con este instrumento se logra agrupar las diversas herramientas de la GpRD en cinco grandes pilares, que a su vez también son conocidos como ciclo de gestión pública y tiene una estrecha relación con el ciclo presupuestal. Cabe mencionar que estas etapas son ciclos, puesto que mencionan los elementos más relevantes de los sistemas de gestión.

Cuadro 3. Desarrollo Conceptual de los Pilares de la GpRD Desde la Óptica de los Organismos Internacionales

Referencia	Pilares de la GpRD
OCDE (2005). Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo • Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados • Mantener la medición y la información sencillas • Gestionar <i>para</i>, no <i>por</i>, resultados • Usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones.
BID (2010) La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe.	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación para Resultados • Presupuesto para Resultados • Gestión Financiera, Auditoria y Adquisiciones. • Gestión de Programas y Proyectos. • Monitoreo y Evaluación
BID (2012). Libro de Buenas Prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe.	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación • Presupuesto • Gestión de Programas y Proyectos. • Seguimiento y Evaluación • Gestión Financiera, Adquisiciones y Auditorias
CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México (2013). <i>Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos</i> (Primera Edición). Recuperado de www.Clear.la.cide.edu .	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación para resultados. • Presupuesto por resultados. • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones. • Gestión de programas y proyectos. • Monitoreo y Evaluación
Principios de la GpRD BID (2015). <i>Construyendo Gobiernos Efectivos Logros y Retos de la Gestión Pública para Resultados en América Latina</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación Orientada a Resultados. • Presupuesto para Resultados. • Gestión Financiera Pública • Gestión de Programas y Proyectos • Seguimiento y Evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 3, con el correr de los años se ha actualizado y agrupado los pilares que actualmente rigen a la GpRD, los cuales han sido adaptados en diferentes países de la región, sin embargo, es importante hacer

una consideración. Si bien estos son los pilares generales, estos se van a presentar semántica y contextualmente modificados, según la instrumentación en cada país, puesto que el modelo GpRD, si bien brinda principios generales, este se tiene que adaptar al contexto en el cual se implementará.

Al igual que en la GpR, en el nuevo concepto con énfasis en el desarrollo (GpRD), menciona un conjunto de herramientas, instrumentos y/o técnicas las cuales tiene como finalidad la mejora de la gestión pública de los organismos gubernamentales. En este sentido se presentan algunas de las herramientas más significativas que giran en torno al concepto de la GpRD, es importante aclarar que con el desarrollo del concepto se han recuperado instrumentos de la concepción tradicional de la GpR, por ende, es muy común que se compartan dichas herramientas, ya que han probado tener bastante efectividad.

Cuadro 4. Definición de las Herramientas GpRD

Herramientas GpRD	Definición	Fuente
Plan estratégico a mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.	BID, 2010, BID, 2015
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.	BID, 2010, BID, 2015
Marco Fiscal a mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.	BID, 2010, BID, 2015
Gestión Financiera y	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.	BID, 2010, BID, 2015

de riesgos integrada		
Sistema de adquisiciones	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.	BID, 2010, BID, 2015
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.	BID, 2010, BID, 2015
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.	BID, 2010, BID, 2015
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.	BID, 2010, BID, 2015
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.	BID, 2010, BID, 2015
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.	BID, 2010, BID, 2015
Informes de rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.	BID, 2010, BID, 2015

Fuente: Elaboración propia, con información de las fuentes citadas en el cuadro.

Las herramientas mostradas en el cuadro 4, logran rescatar los elementos que han sido retomados e implementados bajo el enfoque de GpRD, las cuales en su conjunto contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas, ya que logran condensar un sin número de datos e información la cual es de mucha utilidad para los tomadores de decisiones y para los ciudadanos.

En suma, es de resaltar la importancia de la implementación institucional de la GpRD, puesto que sus esfuerzos van en dos dimensiones. La dimensión política, la cual tiene que ver con la mejora en la transparencia y la rendición de cuentas.

Mientras que la dimensión administrativa, tiene que ver con la eficacia en el ejercicio del gasto público, con un enfoque de resultados.

1.4 Transparencia y Rendición de Cuentas en el Marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo

Desde la perspectiva de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, existen diversos objetivos y finalidades que persigue dicho modelo, entre los que destacan la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, estos valores se encuentran presentes desde diversas perspectivas de estudio y tienen relación con los pilares de gestión antes mencionados, así como con el ciclo presupuestario. Es desde esta óptica que analizaremos brevemente los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, variables de la presente investigación.

La rendición de cuentas es una traducción limitada de la palabra anglosajona *accountability*, la cual significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar y explicar o justificar algo, ser responsable de algo, estar sujeto a dar cuentas (Ugalde, 2002).

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002, p.14).

La rendición de cuentas implica una relación entre dos elementos, por una parte, un agente al cual se le encomienda un mandato o una responsabilidad y por el otro lado un agente al que se le debe de informar de las acciones del primero, así como los resultados de la encomienda. Asimismo, implica una relación contractual formal o informal en donde los dos sujetos queden obligados con corresponsabilidad. Un elemento adicional es la sanción, la cual es aplicable cuando el sujeto incumple con su responsabilidad.

La rendición de cuentas se entiende como el acto de los servidores públicos por dar cuenta de sus acciones a la ciudadanía, permaneciendo en un estado constante de escrutinio público y sujetos al marco regulatorio el cual los puede sancionar si incumplen con su función (SHCP,2021). En este sentido, la rendición de cuentas tiene tres dimensiones que permiten comprenderla. 1) La transparencia que tiene que ver con la obligación de la autoridad en prestar un informe de las actividades que realiza, facilitando el acceso a la información por parte de los ciudadanos. 2) La responsabilidad que tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para exigir a sus autoridades que justifiquen sus acciones. 3) La sanción que tiene que ver con las medidas con las que cuenta la sociedad para sancionar a sus autoridades en caso de que fallen.

De manera sucinta, la transparencia puede entenderse como el suministro de información de la actividad gubernamental al alcance del ciudadano. Esta se puede clasificar de tres maneras. 1) Transparencia Activa, como la responsabilidad de las autoridades para publicar y mantengan actualizada la información gubernamental mediante medios electrónicos. 2) Transparencia Reactiva, implica que los ciudadanos soliciten mediante los medios establecidos, toda la información de su interés a las autoridades. 3) Transparencia Proactiva, las autoridades promueven que la ciudadanía solicite información de las actividades gubernamentales, ofreciendo diferentes medios que faciliten dichas solicitudes (SHCP, 2021).

Desde la óptica del gasto público, la transparencia se encuentra consagrada como uno de los principios fundamentales que debe regir el ejercicio del gasto público y se encuentra fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134. Mientras que, desde una óptica jurídica el Estado Mexicano cuenta con todo un andamiaje institucional⁶ en el cual se fundamentan los principios de transparencia y en este sentido, propicia la rendición de cuentas.

⁶ Art. 134.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Desde la visión de la GpRD se busca la mejora de la gestión y del ejercicio del gasto público, mediante la instrumentación de herramientas que contribuyan a dichos fines, generando una serie de metodologías y procedimientos bajo los cuales se aplicaran los recursos públicos y de esta manera se genera un conjunto de datos que permiten medir el desempeño y el ejercicio del gasto público, emitiendo información para los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general, contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas.

En suma, es de gran relevancia resaltar que existe una estrecha relación entre las herramientas y principios de la GpR como generadoras de información para la mejora de la gestión y la posibilidad de potenciar la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

1.5 La Eficacia en el Ejercicio del Gasto Público en el Marco de la Gestión para Resultados en el Desarrollo

En un contexto en donde los recursos económicos con los que cuentan las organizaciones públicas son escasos, y en donde existen diversas necesidades que tienen que resolver los gobiernos, es indispensable un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. En este sentido, existen diversas corrientes teóricas que, preocupadas por mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, han desarrollado importantes propuestas para mejorar lo antes expuesto. Entre las diversas corrientes teóricas encontramos, en un primer momento a la NGP. “La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, esto es, una administración capaz de satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible” (Rascón, 2010, p.37). En este tenor, y con el desarrollo de estos modelos de gestión surge la GpR y la GpRD, que entre sus diversos principios se destaca la eficacia del ejercicio del gasto público en la consecución de los objetivos planteados por los gobiernos. Asimismo, se han generado una serie de herramientas y prácticas que coadyuvan a este fin.

La eficiencia y eficacia del gasto público requiere instrumentos de política fiscal, así como considerar los procesos, sistemas e instituciones que llevan a cabo el gasto en políticas cuyos programas finalmente se reflejan en los bienes y servicios en favor de la ciudadanía, este conjunto de elementos es a lo que se ha denominado Nueva Gerencia Pública o Gestión para o por Resultados (CEFP, 2021, p.11).

Es de resaltar que, para lograr mejoras en el ejercicio del gasto, es necesario retomar algunos elementos que proponen las corrientes teóricas antes mencionadas. La GpR y la GpRD han propuesto dos instrumentos que coadyuvan a la eficacia del gasto. 1) El Sistema de Evaluación del Desempeño, que incluye una serie de metodologías, elementos y prácticas de gestión que tienen como finalidad generar información de las políticas, programas y acciones en general mediante una serie de indicadores que brindan datos para los tomadores de decisiones y para mejorar las tareas presupuestarias. 2) El Presupuesto con Base en Resultados, el cual es una metodología de presupuestación que es aplicable durante el ciclo presupuestario y facilita la asignación de recursos puesto que para ello retoma la información generada por el SED. Con ello la asignación de recursos públicos se hace basada en la evidencia de los impactos alcanzados por los programas. En esta misma lógica, se cambia la perspectiva de los funcionarios públicos puesto que pasan de pensar en insumos y procedimientos a concentrarse en resultados. “Aparte de facilitar el proceso de presupuestación, disponer de una adecuada información financiera ayuda a diseñar sistemas de gestión orientados hacia una toma de decisiones ‘gerencial’ (maximizando impactos con el mínimo requisito de fondos” (Prior, 2011, p.18). Es por ello por lo que el enfoque de la NGP, la GpR y la GpRD, han sido referentes conceptuales para mejorar el ejercicio del gasto público.

Otra manera de entender la eficacia en el ejercicio del gasto público es a partir del concepto de calidad del gasto, el cual se entiende como, “aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva” (CEPAL, 2014, p. 5).

Cabe resaltar que la eficacia del gasto es una cualidad o elemento que contribuye a la mejora de la calidad del gasto público y tiene estrecha relación con ese conjunto de acciones que modernizan a la gestión pública y facilita la prestación de bienes y servicios, a su vez que se promueve la eficiencia y la productividad en el desempeño de las organizaciones, reduciendo sus gastos de operación (Rascón, 2010).

La eficacia el gasto público implica que el dinero que destina el gobierno para ciertos fines cumpla su función, generando una adecuada prestación de bienes y servicios, coadyuvando a la mejora en las condiciones de vida de la sociedad. Se puede pensar que a mayor inversión de recursos mayor eficacia y viceversa, a menor inversión de recursos menor eficacia. Sin embargo, no siempre esto es así, puesto que se requieren de otros elementos para la correcta consecución de objetivos. En este sentido, entra en juego el concepto de eficiencia, es decir, hacer más con menos. Puesto que, si se mejoran los niveles de productividad gubernamental, implicaría una reducción en el gasto público y a su vez aumentaría los niveles de eficacia (Prior, 2011).

Nadie discute la intervención del gobierno en actividades de gran beneficio para la sociedad, como el otorgamiento de bienes y servicios para alcanzar varios objetivos sociales y económicos; asimismo, se le puede ver como productor, debido a que genera bienes y servicios mediante la combinación de trabajo y otros insumos. En ese sentido, a los que producen mayor cantidad de buenos resultados, y gastan menos en insumos (o utilizan una cantidad menor), se les puede considerar como los más eficientes, comparados con aquéllos que generan menores resultados con mayor o igual cantidad de insumos (Moreno, 2008, p 8).

En suma, la calidad del gasto público implica que su ejercicio se desarrolle de manera eficiente y eficaz. Para ello han surgido una serie de corrientes teóricas como la NGP, la GpR y la GpRD, que preocupadas por elevar la calidad del gasto público, así como su eficacia en la consecución de objetivos, prestación de bienes, servicios públicos y la mejora en las condiciones vida de la sociedad, han generado instrumentos y prácticas de gestión que coadyuvan en estos sentidos.

1.6 Aspectos Metodológicos para la Evaluación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo

La presente investigación parte de una perspectiva mixta y documental, cuantitativa y cualitativa, además del uso del método comparado para contrastar los hallazgos encontrados en la influencia del enfoque GpRD y su contribución en dos dimensiones, política y su relación con la transparencia y rendición de cuentas y la dimensión administrativa y su contribución a la eficacia del ejercicio del gasto público, en las tres entidades federativas analizadas (Estado de México, Querétaro y Morelos).

El procedimiento metodológico de la investigación, parte de la revisión de la literatura relacionada con el enfoque de la Nueva Gestión Pública, la Gestión para Resultados y la Gestión para Resultados en el Desarrollo, como marcos teóricos conceptuales para el análisis. Asimismo, se analizan los avances en la instrumentación del enfoque de las la GpRD, que se han aplicado en el contexto regional latinoamericano, así como su revisión a nivel nacional, pero con énfasis en tres gobiernos subnacionales del país, que para la presente investigación se destacan los estados de México, Querétaro y Morelos, puesto que estos estados se encuentran en un grado de implementación de la GpRD diferenciado.

En un segundo momento, se procede a la investigación documental, mediante la revisión de publicaciones en páginas oficiales, bases de datos y solicitudes de información, para la obtención de los diversos documentos jurídicos, manuales, reglamentos, metodologías, informes financieros, presupuesto (Clasificación funcional: desarrollo social y desarrollo económico), planes, programas y auditorías que nos permitan identificar la instrumentación del enfoque de la GpRD en su dimensión política y administrativa, en el estado de México, Querétaro y Morelos.

La operacionalización de las variables se desarrollará de la siguiente manera (ver cuadro 5). Se busca conocer la influencia del enfoque GpRD en sus dos

dimensiones. En primer momento se analiza la influencia de la GpRD en la dimensión política, y sus efectos en la transparencia y rendición de cuentas.

Para el análisis de la transparencia se establecieron dos indicadores que nos permiten conocer los avances, en su faceta activa, es decir, en los documentos que los sujetos obligados tienen que publicar periódicamente. Para esto se consultan el índice de información presupuestal elaborado por el IMCO y el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal elaborado por "Aregional". La información por consultar tiene una temporalidad del 2012 al 2020. Para el análisis de los efectos de la transparencia en su faceta reactiva, es decir, la revisión del número de solicitudes de información y el porcentaje de respuestas a las mismas del año 2012 al 2020. Esta información se recabará mediante consulta de base de datos y solicitudes de información. Estos dos indicadores nos permitirán conocer los avances en materia de transparencia en los tres casos de estudio.

Para el análisis de los efectos en la rendición de cuentas se establecieron tres indicadores. En un primer momento se analizan las auditorías realizadas del año 2012 al 2020. En un segundo momento se analizan los informes de resultados de la fiscalización de las cuentas públicas, en las que se destacan las observaciones al ejercicio del gasto público del año 2012 al 2020. En un tercer momento se procede a la revisión de denuncias y observaciones de las fiscalizaciones del año 2012 al 2020. La recopilación de esta información se llevará a cabo mediante la revisión de base de datos y de solicitudes de información a los órganos de fiscalización correspondientes, así como a las legislaturas locales. El análisis de esta información nos permitirá conocer los avances en la redención de cuenta en los tres casos de estudio.

En esta misma dimensión se analiza de manera general dos variables que tienen relación con la continuidad de las políticas. Para ello se establecieron los indicadores de continuidad y composición política, que nos permitan analizar cómo estas variables influyen en la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, nos permite identificar el contexto político en el que se han instrumentado los principios

del enfoque GpRD, en los tres casos de estudio. Dicho análisis tiene una temporalidad del año 2012 al 2020.

En términos generales se pretende analizar el contexto político de los tres casos de estudios (Estado de México, Querétaro y Morelos) con la finalidad de identificar dos elementos que se consideran significativos para la continuidad de las políticas, es decir, identificar a los grupos o fuerzas que controlan los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad puesto que en ellos se discute y se formula las políticas, planes y programas. En este sentido, se identifica cuáles son las condiciones políticas que se han presentado en los tres casos de estudio del año 2012 al 2020, caracterizando en un primer momento la continuidad política, es decir, la permanencia en los poderes públicos por parte de los grupos o partidos políticos. En segundo lugar, se caracteriza a las fuerzas que controlar el poder ejecutivo y legislativo, con el objeto de identificar la composición política de cada estado y verificar si se presentan condiciones de gobierno unificado, es decir, que la fuerza política que controla la gubernatura también domina en el legislativo. De gobierno dividido, es decir, que la fuerza política que controla el ejecutivo es distinta a la fuerza que controla el legislativo. De pluralidad política, es decir, que no existe una fuerza dominante y es necesario de acuerdos y negociaciones al interior del legislativo y ejecutivo. Esta caracterización de composición y continuidad política funciona como variable independiente para explicar los avances en transparencia y rendición de cuentas, puesto que a mayor pluralidad y contrapesos en el legislativo local mayor presión para que la gubernatura mejore los indicadores de rendición de cuentas y transparencia ya que se encuentra en constante observación por las diferentes fuerzas políticas. Mientras que en condiciones de estabilidad sin alternancia y de gobierno unificado los controles y los contrapesos no favorecen a la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia.

En lo que respecta al análisis del enfoque GpRD y su influencia en la dimensión administrativa, es decir, la eficacia del ejercicio del gasto público en el desarrollo social y económico, se establecieron dos indicadores principales. En un primer

momento se analiza el porcentaje de gasto en desarrollo social en su relación al gasto total ejercido del año 2012 al 2020. En un segundo momento se analiza el porcentaje del gasto en desarrollo económico en su relación con el gasto total ejercido del año 2012 al 2020 (para mayor claridad de las variables se presentan en el cuadro 5). Estos datos se obtendrán de la revisión de las cuentas públicas, revisión de base de datos y solicitudes de información. Para conocer los avances en la eficacia del ejercicio del gasto público en los temas de desarrollo se analizan los porcentajes de pobreza emitido por el CONEVAL, asimismo los índices de empleo e informalidad que presenta la secretaria de economía, con la finalidad de correlacionar el gasto en los rubros de desarrollo social y desarrollo económico y la mejora de los indicadores sociales en los tres casos de estudio.

En términos generales lo que se pretende en la dimensión administrativa, es analizar y correlacionar, cómo los principios y herramientas del modelo GpRD, contribuyen a mejorar la eficacia del ejercicio del gasto público en dos dimensiones, el Desarrollo Social y el Desarrollo Económico. En este sentido, el análisis busca rastrear los montos y porcentajes presupuestales ejercidos por cada caso de estudio y verificar a través de indicadores sociales y económicos el progreso que se ha tenido en estos rubros del año 2012 al 2020 considerando que son los años de implementación y maduración del enfoque GpRD en los tres casos de estudio antes mencionados.

Cuadro 5. Operacionalización de las Variables

Concepto	Dimensión	efecto	indicador	Descripción	fuentes
GpRD	Política	Transparencia	Activa: Índice de Información Presupuestal (IIP) ⁷	Análisis de los avances en transparencia activa mediante la revisión de dos índices de transparencia del 2012 al 2020.	Revisión de base de datos del IMCO y de "Aregional"
			Activa Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF) ⁸		
			Reactiva: Porcentaje de solicitudes de información atendidas del año 2012 al 2020	Análisis de los avances en transparencia en su faceta reactiva, mediante la revisión del porcentaje de solicitudes de información atendidas del año 2012 al año 2020.	
		Rendición de Cuentas	Porcentaje de Auditorías del año 2012 al 2020	Análisis del porcentaje de auditorías realizadas del año 2012 al años2020.	Solicitudes de transparencia al órgano de fiscalización
			Informe de resultados de la fiscalización de las cuentas públicas del estado	Análisis de los informes de resultados de fiscalización de las cuentas públicas del Estado del año 2012 al año 2020.	Revisión de base de datos Solicitudes de información al órgano superior de fiscalización
			Denuncias	Porcentaje de denuncias emitidas por observaciones de la cuenta pública, del año 2012 al 2020.	Solicitudes de información a la legislatura local
			Sanciones	Porcentaje de sanciones administrativas del año 2012 al año 2020 por estados.	Revisión de base de datos Solicitudes de información al órgano superior de fiscalización
			Continuidad política	Análisis de la continuidad de la	Revisión documental

⁷ El índice de información presupuestal es un instrumento elaborado desde el 2019 y su última versión se realizó en el 2019, por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

⁸ El índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal , es elaborado desde el 2002 hasta la fecha por aregional, información para decidir

				política mediante la revisión de las fuerzas políticas, su estabilidad en el poder y su alternancia, del año 2012 al año 2020.	
			Pluralidad política	Análisis de la continuidad de las políticas mediante la revisión de la composición de las fuerzas políticas en el legislativo y ejecutivo local, del año 2012 al 2020.	Revisión documental
	Administrativa	Eficacia del Ejercicio del gasto público en su clasificación funcional de gasto en desarrollo social ⁹	Porcentaje de gasto en desarrollo social en relación al presupuesto total	Análisis del porcentaje de gasto en desarrollo social en su relación al presupuesto total ejercido del año 2012 al 2020.	Revisión de base de datos de las cuentas públicas de los casos de estudio.
		Eficacia del Ejercicio del gasto público en su clasificación funcional de gasto en desarrollo económico ¹⁰	Porcentaje de gasto en desarrollo económico en relación al presupuesto total	Análisis del porcentaje de gasto en desarrollo económico en su relación al presupuesto total ejercido del año 2012 al 2020.	Revisión de base de datos de las cuentas públicas de los casos de estudio.
			indicadores de las condiciones sociales Indicadores de situación de Empleo Formal e Informal	Análisis de los indicadores de pobreza moderada, pobreza extrema, vulnerabilidad por carencias sociales, vulnerabilidad por ingresos y no vulnerables, del CONEVAL y su relación con el ejercicio del gasto en materia de desarrollo social del 2012 al 2020	Revisión de base de datos del CONEVAL

⁹ Actividades relacionadas con la prestación de servicios sociales en beneficio de la población (SHCP, 2016, p. 23).

¹⁰ Actividades orientadas al desarrollo económico, fomento de la producción y prestación de bienes y servicios (SHCP, 2016, p. 23).

Capítulo 2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en México

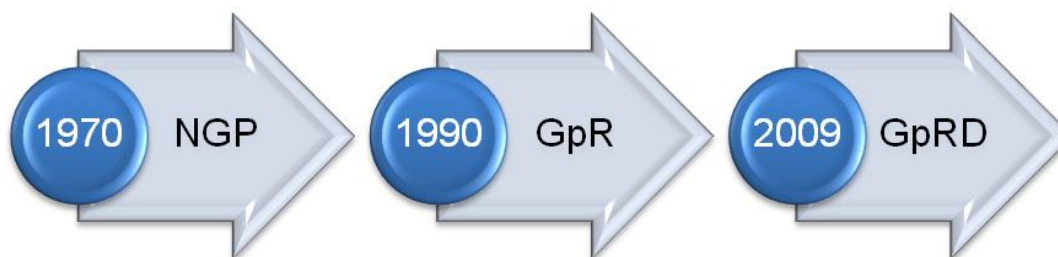
El presente apartado tiene por objeto brindar una revisión contextual de la aplicación del modelo de la GpRD en el contexto Latinoamericano y en específico en México. En un primer momento se revisa de manera general la aplicación del modelo GpRD en América Latina, así como las evaluaciones que han realizado los organismos internacionales, tales como el BID y el CLAD. En este mismo sentido se resaltan algunas experiencias internacionales referentes en el modelo, como lo son el caso de Brasil, Chile y Colombia. En un segundo momento se revisa el caso mexicano y la aplicación del modelo, retomando los antecedentes, los cambios y reformas administrativas del estado mexicano que propiciaron y sentaron las bases para la aplicación institucional en un primer momento de la NGP y después las aplicación de la GpR y la GpRD. En un tercer momento se revisan las evaluaciones que realiza la SHCP de la aplicación del modelo GpRD en las 32 entidades federativas del año 2012 al año 2020. Para terminar se presenta un breve recuento de las experiencias y estudios más significativas de la aplicación de la GpRD en las entidades federativas.

2.1 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en el Contexto Latinoamericano

En los últimos años se han presentado grandes cambios en los modelos de desarrollo, de gestión y en la dinámica del papel del Estado en la economía y en la sociedad. Esto como consecuencia de las crisis económicas y fiscales que enfrentaron los Estados de Bienestar en los años 1970, que se caracterizaban por contar con grandes aparatos administrativos y robustas burocracias. Por esta razón se promovieron una serie de cambios que buscaban implementar nuevos modelos de gestión que hicieran frente a los retos del momento, con la finalidad de la implementación de las tres “e” eficiencia, eficacia y economía del Estado. Con ello surge la Nueva Gestión Pública en los años 1970, y toda una gama de reformas dirigidas a hacer más eficientes los procesos de gestión dentro de las organizaciones públicas. Bajo este contexto general de cambio de paradigmas y

amplias discusiones en los organismos internacionales, surge en un primer momento, la NGP, en un segundo momento del desarrollo del modelo surge la Gestión para Resultados y en un tercer momento el énfasis se centra en el desarrollo de la región, con el surgimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, como lo ilustra el esquema 5.

Esquema 5. Desarrollo de los Modelos de Gestión a Nivel Internacional



Fuente: Elaboración propia.

La experiencia en materia de GpR y la GpRD en América Latina es basta, esto en gran medida por la influencia de los organismos internacionales¹¹, que desde los años noventa han desarrollado una serie de estudios en diferentes países de América Latina y con ello formulan una serie de recomendaciones que van dirigidas a promover los valores de la NGP y los instrumentos de la GpRD.

Los Organismos Internacionales han desarrollado una serie de estudios que permiten visualizar un panorama general del grado de avance y desarrollo de la GpRD en Latinoamérica y el Caribe. En este sentido, en el informe publicado por el BID en el 2015, que lleva por título construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe, se muestra los resultados de investigaciones realizadas en diferentes países de América Latina en los cuales se implementa una metodología desarrollada por el BID, en la que se formulan una serie de indicadores para medir el grado de avance de la GpRD en dichos países. En este sentido, desde el año 2007 y 2009

¹¹La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

se han realizado mediciones para identificar los avances institucionales en la implementación de las herramientas de la GpRD en los diversos países de Latinoamérica, entre los que destacan, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay (García López y García, 2010).

Para el análisis y evaluación del avance en materia GpRD que realiza el BID, se retoman y se miden los pilares de gestión y de esta manera se puede observar los avances que han realizado en dicha materia. Entre los resultados más sobresalientes, obtenidos por pilares de gestión, en el estudio realizado del año 2007 al 2009, en Latinoamérica se presenta de la siguiente manera.

Cuadro 6. Avances en Materia GpRD en América Latina

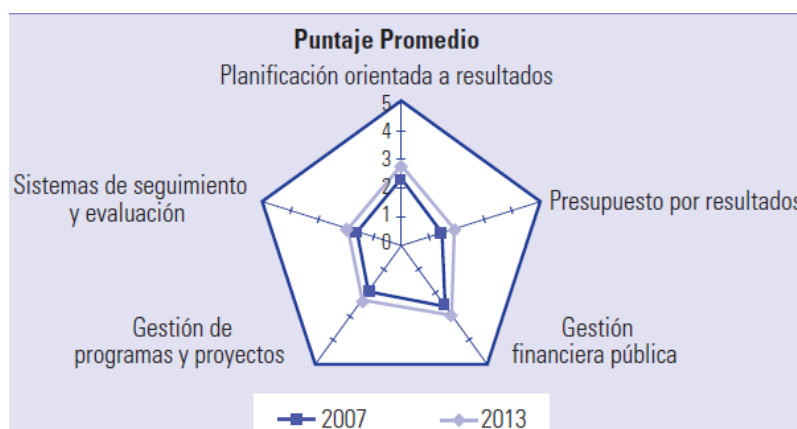
Niveles de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	>3.0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	<3.0 >1.5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Suriname	<1.5

Fuente: cuadro extraído del texto de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el caribe 2010, BID.

Entre los resultados más significativos encontramos que países como Brasil, Chile, Colombia y México, se destacaron con las mejores puntuaciones debido a que desde los años 90 y principios del año 2000 realizaron importantes reformas y esfuerzos para implementar los instrumentos de la GpR. Mientras que países como Bahamas, Belice, Guyana y Haití presentaron un menor rendimiento en el desarrollo e implementación de la GpRD.

Por otro lado, comparando los resultados del año 2007 y el año 2013 se presentaron por pilares de gestión de la siguiente manera, como lo integra el esquema 6.

Esquema 6. Evaluación por Pilares de Gestión



Fuente: Figura extraída del texto Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe, del BID.

Se puede destacar que desde el 2007 al 2013 se han presentado mejoras importantes y los pilares de gestión, destacando el caso de la planeación orientada a resultados, el presupuesto por resultados y la gestión financiera. Mientras que en el pilar de Seguimiento y Evaluación los avances han sido menores.

Como ya se mencionó la segunda aplicación de la medición se realizó en el 2013 en la cual los resultados más sobresalientes se clasifican en 5 pilares, en los cuales se muestran cambios significativos en la madurez institucional de la GpRD en América Latina, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Resultados de la Evaluación de la GpRD en 2007- 2013

Pilares GpRD	2007	2013	Variación
Planificación orientada a resultados	2.3	2.8	0.5
Presupuesto por resultados	1.5	1.9	0.4
Gestión financiera pública	2.5	2.9	0.4

Gestión de programas y proyectos	1.9	2.3	0.4
Seguimiento y evaluación	1.6	1.9	0.3
Índice general de GpRD	2.0	2.4	0.4

Fuente: Cuadro elaborado con la información del BID. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.

Mientras que los resultados más sobresalientes por países con alta calificación, se destacan los casos de Brasil en primer lugar, seguido por Chile, Colombia y México, tanto en el 2007 como en el 2013. Por otro lado, los países con menor calificación son Bahamas, Belice y Haití. (BID, 2015). Una vez revisado brevemente las características generales en Latinoamérica destacamos algunas experiencias relevantes en la aplicación de la GpR.

Una de las prácticas de la GpR más significativa es el caso de Chile, que desde los años noventa ha incorporado una serie de principios propios de la NGP y la GpR, trasladándolos a la agenda nacional y con ello comienzan las primeras reformas en materia administrativa en dicho país.

Este comenzó en 1993, con una serie de proyectos piloto encabezados por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la cual fomentó el desarrollo voluntario de mediciones del desempeño en términos de la eficiencia y calidad de ciertos servicios públicos (González y Velasco, 2014, p.111).

Los pilares principales bajo los que estuvo guiada la implantación de la GpR se basaron en la formulación de indicadores de desempeño para medir el grado de avance en relación al presupuesto establecido anualmente. La evaluación de instituciones y programas se fundamentó como un principio rector para medir los resultados, elaborando toda una serie de metodologías para dicho tema. Se desarrolló un programa de mejora de gestión enfocado a ciertas áreas estratégicas consolidando el ciclo de gestión a través de la formulación, implementación y evaluación de los diversos programas y la prestación de servicios públicos. Por último, se estableció el balance de gestión integral, el cual es un informe que desarrollan las dependencias públicas y es enviada al congreso para su revisión. Estos esfuerzos tuvieron como resultado que en el 2010 fuera

reconocido Chile como una de las experiencias más significativas en el desarrollo de la GpR, por el BID (González y Velasco, 2014). Cabe mencionar que estos esfuerzos se centraron en la modernización administrativa y de gestión, lo que trajo como resultado: eficientar los procesos y mejorar la eficacia gubernamental.

El caso de Brasil es otro referente en materia de GpRD y es uno de los países que México tomó como referencia para implementar sus instrumentos en materia de GpRD

Estas reformas y el impacto reciente que ha tenido la gpr para la reducción de la pobreza en el periodo del 2000 al 2012 en Brasil, nos dan evidencias de la capacidad conceptual y metodológica del modelo para promover el desarrollo con base en una eficaz coordinación interinstitucional. En dicho modelo, se ha impactado en las variables de visión, agenda y cambio cultural estratégico y en sus capacidades de implementación y de evaluación para un mejor desempeño gubernamental y con efecto en el desarrollo (Ramos, 2016, p.70)

Al igual que en Chile, la génesis del modelo de Brasil tiene su origen en los años noventa y su consolidación institucional en los años dos mil al dos mil diez, emprendiendo diversos modelos de gestión en el marco de la NGP y la GpR. El objetivo de estos cambios era impulsar una reforma profunda bajo el modelo gerencial, la cual estuvo impulsada por el gobierno federal en un régimen democrático que buscaba promover la cultura de gestión orientada a resultados que resultará benéfica para los ciudadanos, bajo normas jurídicas claras con alto grado institucional.

Brasil contó con un cierto número de ministerios estratégicos para el desarrollo de esta misión, entre ellos, “El Ministerio de Integración Nacional; el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; el de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza; el Ministerio del Desarrollo y Ordenación del Territorio y la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial” (Ramos, 2016).

El modelo brasileño se denominó (*Governo Matricial* en portugués) el cual proponía una serie de elementos y estrategias estructurales basadas en los siguientes principios: 1) Elaboración de la Agenda Estratégica con acciones a mediano y largo plazo, 2) Arquitectura orgánica en donde se centran las

principales demandas. 3) Implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación que consistía en el control gerencial, social y en la rendición de cuentas (Ramos, 2016).

Si bien la experiencia brasileña implicó todo un cambio organizacional y fortaleció otros elementos necesarios para su desarrollo y su éxito en la generación de valor público y la eliminación de la pobreza. Bajo la visión de gobernanza se guio el desarrollo, así como al conjunto de políticas implementadas por el gobierno, en este sentido se definieron las prioridades en las acciones y estrategias orientando la acción a las que potencializan el desarrollo. Para esto fue necesario un modelo de inter-organización institucional y una gestión transversal de liderazgos con tintes gerenciales para la aplicación de políticas.

La experiencia de Brasil en el periodo del 2000 al 2012 refleja un ejemplo exitoso de la redefinición del Estado y su impacto en una mejora del fortalecimiento al desempeño gubernamental bajo los siguientes elementos, 1) Reafirmación del papel del Estado, orientado a respaldar el mercado, al promover un reordenamiento de funciones y una nueva regulación, 2) Reestructuración de su modelo de actuación e ineficiencias y 3) La mitigación de los efectos sociales negativos (Ramos, 2016). Si bien en un primer momento la instrumentación de la GpR se enfocó en la mejora de los procesos de gestión y la modernización administrativa. Mientras que en su fase de consolidación se extendió como una herramienta que contribuye al desarrollo del país.

La experiencia Colombiana se remonta a los años 90 del siglo pasado, es allí donde se detectan los primeros esfuerzos por implementar la GpR. En un primer momento el gobierno central implementó un diagnóstico con el fin de conocer las capacidades institucionales de las agencias centrales, de los departamentos y municipios. En un segundo momento con el apoyo principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en coordinación con el gobierno Colombiano se realizaron diversos talleres y diplomados enfocados al desarrollo de habilidades institucionales en materia de GpR. Estos esfuerzos se extendieron a los diversos departamentos y municipios con lo cual se capacitaba a los servidores públicos.

Por otra parte, en sinergia con las instituciones educativas de Colombia, principalmente la Escuela Superior de Administración Pública, se realizaron metodologías y evaluaciones para conocer los avances en materia de GpRD. (Chica, 2015). Entre las herramientas más significativas implementadas por el gobierno colombiano, está el presupuesto basado en resultados, el cual fue ampliamente difundido y aplicado por las diversas agencias gubernamentales. En este sentido han tenido grandes avances en la presupuestación y ejecución del gasto, así como el desarrollo de instrumentos de información que permiten retroalimentar las decisiones gubernamentales.

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores el modelo de Chile y Brasil sirvieron como referentes para implementar la GpRD en México. En este sentido se puede hablar de transferencia de políticas al hacer mención del aprendizaje que se tiene de las experiencias internacionales en la aplicación y desarrollo de ciertos modelos, los cuales por su éxito son compartidos a otros países para que los implementen. Bajo esta dinámica es como México ha aprendido de las experiencias internacionales, incorporando elementos de Gestión para Resultados a la administración pública tradicional.

2.2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo en México

Los antecedentes de la GpRD en México son relativamente nuevos, ya que países como Chile, Brasil y Colombia realizaron modificaciones legales e institucionales para la adopción de la GpR en los años 1990, mientras que México lo hizo hasta el año 2006, lo que refleja un considerable retraso respecto a otros países de la región. Sin embargo, existen diversos elementos, reformas y prácticas administrativas relevantes que se han instrumentado en el país, desde los años 1970, las cuales siembran las bases para que en años posteriores se implemente el modelo GpRD. En consecuencia, en el siguiente apartado se busca rastrear los inicios de la NGP, la GpR y la GpRD en México, así como las primeras reformas en la materia y todos aquellos cambios significativos que propiciaron una mejora en los modelos de gestión.

Uno de los antecedentes significativos que marcan la ruta para la modernización del aparato administrativo mexicano se presentó en el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, puesto que en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública, la cual tendría el objetivo de establecer la adecuada organización de la administración pública federal, así como la introducción de la modernización tecnológica al servicio del aparato estatal.

En 1971 se institucionaliza la reforma administrativa en México, puesto que se instaaura el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Sin embargo, las modificaciones se centraron en las funciones que realiza las secretarías de Estado, más allá de introducir valores y cambios fundamentales en el aparato administrativo estatal (Villalobos, 2010).

En el año de 1976 al inicio del sexenio del presidente José López Portillo, se presenta el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta ley terminó por ordenar a la administración pública federal y dar dirección a las políticas que desarrollaba el ejecutivo federal. Además de organizar al gobierno, se establecía la programación como una herramienta relevante para el gobierno. En este sexenio se desarrollan por primera vez los presupuestos por programa y de esta manera se establecen los parámetros para medir la acción gubernamental. En este contexto se plantean los antecedentes de la evaluación en México y de manera general se buscaba fortalecer la organización política y el federalismo mexicano (Villalobos, 2010).

Si bien estos antecedentes se encuentran adscritos a las reformas de carácter administrativo que se desarrollaron en México, son de relevancia puesto que van a sentar las bases para que en los años venideros se implementara la NGP, la GpR y la GpRD.

Un antecedente relevante que marca la entrada a un nuevo modelo de desarrollo económico se desencadenó en los años 1980, con la introducción de un nuevo modelo económico, que implicaba un cambio de paradigma hacia el libre mercado, como respuesta a la crisis fiscal que se presentó en los años 1970 en México y en

diversos países de la región. Al margen de los cambios en los modelos económicos, en 1982 en el sexenio de Miguel de La Madrid, se llevaron a cabo una serie de ajustes estructurales, puesto que en el país se presentaban menores recursos fiscales, en este sentido se tenía como objetivo establecer un estado más fuerte, pero no necesariamente más grande, por lo cual se decidió adelgazar el aparato burocrático estatal, tanto el centralizado como paraestatal.

El tamaño de la Administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988. La reforma adoptó el nombre de Simplificación Administrativa, para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales (Cortés, 2010, p.18-19).

La reducción del aparato estatal fue uno de los objetivos más relevantes en torno a la simplificación administrativa, puesto que en años anteriores de bonanza económica el aparato administrativo Estatal creció de sobremanera. En 1983 se instauró en México, un pilar relevante del ciclo de gestión, es decir, la planeación como elemento central para guiar los esfuerzos nacionales en la consecución de objetivos comunes. En este año es cuando entra en vigor la Ley de Planeación, decretada por el gobierno federal, en el cual el Estado es el rector del desarrollo nacional, asimismo, se establecen los objetivos políticos, económicos, sociales y culturales, así como la obligatoriedad de las dependencias gubernamentales en la consecución de los objetivos nacionales (Rascón 2010).

Estas reformas de simplificación administrativa y de planeación son un antecedente relevante en torno a los cambios organizacionales e institucionales que marcarían la ruta de cambio a la implementación de la NGP la GpR y la GpRD en el país.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, en el año de 1992, se continuó con los programas de reorganización administrativa. Un acontecimiento importante es el valor y la preponderancia que recobra la SHCP, puesto que antes de 1992, trabajaba en paralelo con la Secretaría de Planeación y Presupuesto,

que era la encargada de los egresos de los recursos públicos. Sin embargo, con la reorganización administrativa esta secretaría desapareció y terminó por consolidar la SHCP. Si bien el programa de simplificación administrativa que se planteó el presidente Carlos Salinas terminó siendo opacado y no cumplió los objetivos planteados, puesto que muchas de las acciones del gobierno se concentraron en su política económica y social, entre las que se destaca su Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y con ello la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Villalobos, 2010).

En suma, en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, se continuó con la privatización y/o concesión de empresas públicas estratégicas y la concesión de servicios públicos a cargo de empresas privadas. En el aspecto gubernamental y del funcionamiento administrativo se realizaron algunas acciones que tenían como finalidad la simplificación de trámites,

En el sexenio de Ernesto Zedillo, en 1994, se plantea unos de los programas más ambiciosos en materia de reformas administrativas, el Programa de Armonización de la Administración Pública (PRONAP), en el cual se establece el espíritu de la nueva gestión pública (De la Garza, 2018).

El presidente Ernesto Zedillo se destacó por impulsar una reforma denominada Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, a pesar de los graves problemas políticos y fiscales que se presentaban en el país. No obstante, de lo antes mencionado, lo que se propuso fue la profesionalización del personal administrativo, la descentralización administrativa, así como la conformación de un servicio profesional de carrera que diera la oportunidad de aprovechar al personal con mayor experiencia en el área administrativa (Pardo, 2003).

En este sentido lo que se buscaba era ajustar la tecnología del momento al servicio de la administración pública, todo ello para contar con un servicio más profesional. Asimismo, se asumían compromisos para elaborar un código de ética

para los servidores públicos y de esta manera desempeñar mejor sus tareas con la ciudadanía.

Se hacía referencia a la modernización de la gestión pública, particularmente referida a la incorporación de criterios más pertinentes para la medición del desempeño, preocupación que se recoge de las propuestas modernizadoras de otros países, notablemente la Gran Bretaña. En este país y en otros como en Nueva Zelanda, se ha seguido de cerca el código que se identifica como New Public Management, propuesta intelectual que buscaba de manera esencial modernizar las administraciones públicas, poniendo de relieve el criterio de la eficacia, pero también el de la equidad. (Pardo, 2003, P. 194).

Según la autora, menciona que las aspiraciones del programa que se emprendía con el presidente Zedillo quedaron a deber, puesto que no se logró los compromisos planteados, entre los que se destaca, el fracaso por echar andar un servicio profesional de carrera que no se aplicó en todos los niveles gubernamentales y mucho menos a nivel local, mantenido la prerrogativa de los grupos de poder sobre el empleo público.

Otro elemento relevante que se desarrolló en el sexenio de Ernesto Zedillo es la modificación al sistema presupuestario en el año 1997, cuando se establece el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el cual se implementa a partir del ejercicio fiscal de 1998, el cual buscaba promover el crecimiento económico, aumentar la eficiencia y eficacia, así como mejorar la calidad de la aplicación de los recursos públicos. En consecuencia, la SHCP elaboró una serie de manuales y formatos bajo los cuales se realizaría el proceso presupuestario, asimismo, se presentó la nueva estructura programática que facilita a las entidades de la administración pública la asignación de recursos para la realización de los objetivos planeados (Rascón 2010).

Un elemento relevante para resaltar es que a partir del sexenio de Ernesto Zedillo comienzan a introducirse los principios de la NGP, sin embargo, su pleno desarrollo se presentara en los sexenios subsecuentes.

En el sexenio del presidente Vicente Fox, en el año 2000, se marca un referente político importante para el país, puesto que se presenta la alternancia en el poder

del ejecutivo federal, después de 60 años de gobiernos priistas. En este sentido, el gobierno de Fox estuvo fuertemente influenciado por la iniciativa privada y por la idea de implementar algunos elementos de esta. No obstante, se destacan tres programas importantes, encaminados a la mejora de la administración pública, entre los que se destacan el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. Este programa estuvo a cargo del a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre sus diversos objetivos, estaba combatir la corrupción en las organizaciones públicas, así como imprimir principios de eficiencia, eficacia honestidad, transparencia y rendición de cuentas. Por otra parte, se impulsó la agenda del buen gobierno en el cual se incluyen las acciones en materia de mejoramiento administrativo

Un elemento relevante fue la creación de la Oficina de la Presidencia, puesto que marcó un referente para la innovación gubernamental en la cual ya se introducían los principios gerenciales para guiar la administración pública.

La innovación gubernamental se definía de acuerdo con el MEIG como el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. El focus estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, *mejorar la capacidad de gobernar* para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la *confianza* en sus autoridades (Sánchez p.18, 2009).

Por otra parte, lo que se buscaba era implementar un modelo de administración cruzada, puesto que se pretendía reestructurar y flexibilizar el aparato administrativo estatal. Asimismo, se establecía una estrecha coordinación entre las diferentes entidades de la administración pública.

En el tema programático presupuestal, también se desarrollaron cambios significativos, puesto que la nueva estructura programática fue modificada, así como el sistema de evaluación de desempeño y el sistema integral de administración financiera federal. En el 2003, la SHCP comienza a trabajar en la

implementación del presupuesto basado en resultados desarrollando la metodología y visitando diferentes países para conocer el proceso de implementación del modelo (Rascón 2010). Mientras que en el 2004 se expide la Ley General de Desarrollo Social y con ello surge todo un andamiaje institucional para la instauración de la evaluación como un elemento central dentro del desarrollo de las políticas públicas.

En suma, en el sexenio de Vicente Fox se consolida la introducción del enfoque de la NGP buscando generar un gobierno más transparente y que rinda cuentas, e introduce elementos de la administración privada al sector público, en este sentido, se realizó un programa de modernización e innovación administrativa.

En el año 2006 durante la segunda etapa de los gobiernos panistas, en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se implementaron una serie de reformas legales e institucionales con el objetivo de instrumentar cabalmente los principios fundamentales de la Gestión para Resultados (GpR) y con ello el Presupuesto en Base a Resultados y al Sistema de Evaluación de Desempeño, así como el programa de mejora de gestión. En este mismo año, se promulga la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que permite la construcción formal del PbR y con ello mejorar el impacto del gasto público en la sociedad. Asimismo, en dicha ley se instaura el SED, como componente clave del PbR y cuya misión es contar con una valoración objetiva del desempeño de las políticas y los programas públicos, mediante la verificación de las metas y objetivos a través de indicadores estratégicos y de gestión (SHCP,2016).

En el año 2008, se realiza una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134, en el cual se establece algunos principios como los son, la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez en la ejecución de los recursos públicos, asimismo, se establece que la evolución debe ser realizada por instancias técnicas. Por otra parte, entra en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la cual se establecen y homologan los

principios de contabilidad gubernamental para los diversos ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal (SHCP,2016).

Debido a los cambios legales que comprende la Reforma Hacendaria en materia de Gasto Público Federal⁴, el proceso de programación presupuestación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2008, se realizó bajo el enfoque de Gestión para Resultados (GpR) (Rascón, 2010, p.228).

Es de resaltar que, con estos cambios institucionales en las metodologías y los procesos presupuestarios de las entidades de la administración pública federal, se fueron adaptando al enfoque de resultados. Se buscaba en todo momento elevar la calidad del ejercicio del gasto público, mejorar la eficiencia y eficacia, reducir los gastos operativos en la prestación, generación de bienes y servicios a la ciudadanía, así como la generación de información adecuada que permitiera transparentar las acciones de las instituciones y que estuviera al alcance del ciudadano.

Durante el 2008 y como parte del aprendizaje institucional de las herramientas de gestión que ofrecía el enfoque de resultados, se fueron mejorando algunos elementos del SED. Entre las diversas modificaciones que se presentaron, se destacan las adecuaciones a la estructura programática, la implementación de la metodología del marco lógico para la elaboración de planes y programas, así como la generación de indicadores que permitieran conocer los avances en la consecución de objetivos.

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados utilizó la información resultante de la aplicación de 1739 indicadores de desempeño -983 indicadores de gestión y 756 indicadores estratégicos- contenidos en 160 matrices de indicadores de resultados, vinculadas con igual número de programas presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, los cuales fueron seleccionados por la Secretaría de Hacienda para reportarlos en el Segundo Informe Trimestral (Rascón, 2010, p.232).

En el año 2009 con motivo de conocer los avances en la instrumentación de las herramientas GpR y los avances en la consecución de los objetivos, la Auditoría

Superior de la Federación utilizó los indicadores que arroja el SED, y con ello evaluó los resultados de estos detectando que el 22% de los indicadores estratégicos no cumplió sus metas físicas, lo que implicaba que se debía mejorar la eficacia de los recursos públicos (ASF, 2009).

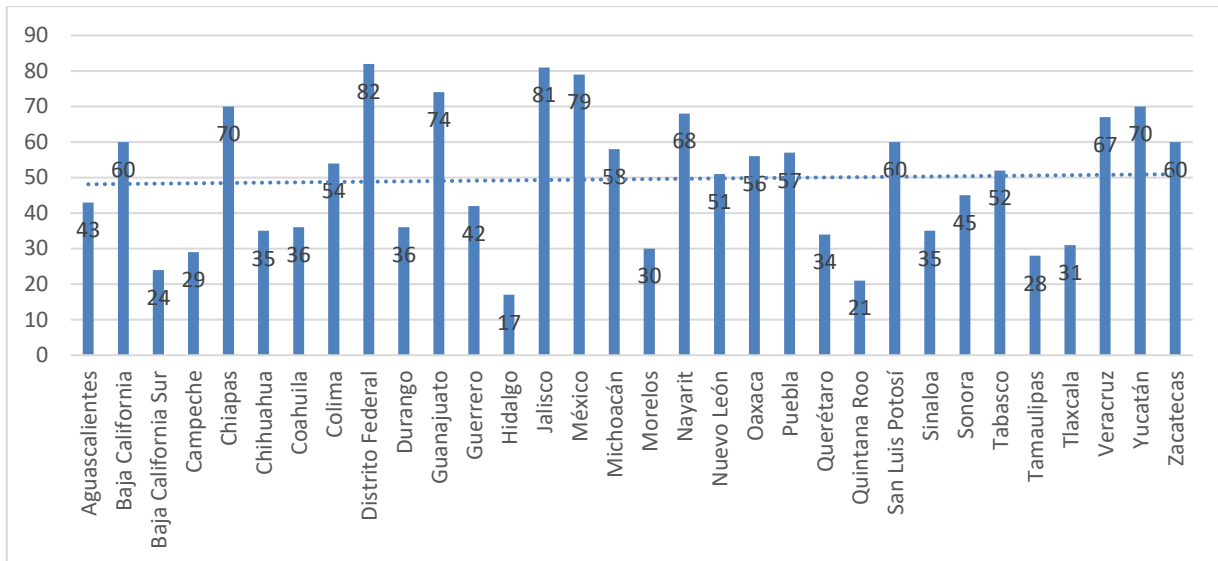
En un estudio realizado por Dionisio Pérez y Jácome Friscione en el 2010, en el cual analizan los antecedentes de dos de las herramientas de la GpR, PbR y el SED, menciona que la implementación surge a partir del 2006 en el gobierno federal y en el 2008 se comienzan a implementar en los gobiernos subnacionales, los cuales armonizaron sus legislaciones locales y con ello sujetarse a las disposiciones de las leyes nacionales. Cabe mencionar que su análisis surge a partir de la revisión de las disposiciones legales, así como las metodologías implementadas por la administración federal, la revisión de lineamientos generales y la observación del proceso integral presupuestario, desde la planeación como un instrumento general hasta la evaluación y en específico al Programa Anual de Evaluación (PAE).

En este mismo año y como parte de los trabajos realizados por la SHCP se realizó por primera ocasión la evaluación diagnóstica para identificar los avances en materia de GpR.

El Gobierno Mexicano a través de la SHCP ha conjuntado esfuerzos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de impulsar la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en las EF. Por lo anterior, se llevó a cabo un primer diagnóstico sobre el grado de avance alcanzado por las EF en la implantación y operación del PbR, del SED y Transparencia con base en el levantamiento y procesamiento de la información recopilada durante la aplicación de un cuestionario (SHCP, 2010, p.6).

En este sentido los resultados se presentaron de la siguiente manera:

Gráfica 1. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2010



Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

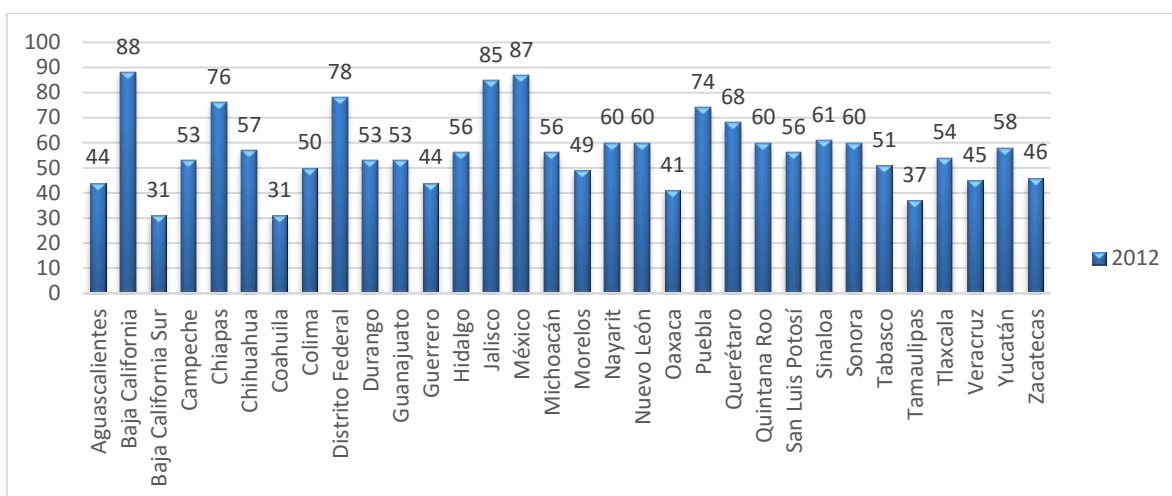
De los resultados obtenidos en los avances en materia de GpR, en las 32 entidades federativas, el promedio general es de 49.5%. Mientras que las entidades con mayores avances, se destacan los casos del Distrito Federal con un 82%, seguido del estado de Jalisco con un 81%, el estado de México 79%, Guanajuato 74% y el estado de Chiapas y Yucatán con un 70%. Por otro lado, los estados que presentaron menor grado de avance son el estado de Hidalgo con un 17%, Quintana Roo 21%, Baja California 24%, Tamaulipas 28% y Campeche con 29%. Es de destacar que para el 2010 solo 16 estados se encuentran en un grado de avance por arriba de la media, mientras que la otra mitad se encuentra por debajo de la media nacional.

En el estudio que realiza la SHCP, se analizan una serie de componentes con la finalidad de conocer los avances en la materia, para al final promediar dichas calificaciones y presentar de manera general los avances, como se mostró en la anterior gráfica. Se puede mencionar que en términos generales el 50% de las entidades presenta un avance intermedio en la aplicación de la herramienta PbR mientras que un 34% presenta un grado en proceso de implementación y solo el 16% tiene un avance considerable. En lo referente a la implementación del SED

es dónde se encuentra un retraso significativo, ya que el 22% de las entidades presentan poco avance, 34% en proceso, 28% en proceso y solo el 16% presenta un avance significativo, esto según datos de la SHCP. En cuanto al análisis que se realiza del segmento de transparencia el 6% de las entidades presentan poco avance, el 3% intermedio, el 10% significativo y el 81% de las entidades se encuentra en proceso. Estos resultados son entendibles en la medida en que el modelo GpRD se va implementando y en este sentido se tienen que desarrollar una serie de condiciones que permitan su madurez y por consiguiente sus resultados.

En el año 2012 surge una importante reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la cual adquiere un carácter de obligatoriedad para todos los entes públicos, la difusión e instrumentación de su programa anual de evaluación, con sus respectivas metodologías e indicadores. Por otra parte, se busca incorporar los resultados del PbR del SED al proceso de integración de información financiera. Se establecen indicadores que permitan identificar el cumplimiento de metas y objetivos, por programa presupuestario, así como su vinculación efectiva a la planeación democrática para el desarrollo. Otro elemento sobresaliente, es la elaboración anual del informe de resultados en materia de implementación de la GpR, en entidades federativas y municipios, el cual estará a cargo de la SHCP y esta a su vez la remitirá al Congreso de la Unión (SHCP, 2016). En este mismo año se realiza por segunda ocasión la evaluación diagnóstica de los avances en materia GpR y se presentan de la siguiente manera:

Gráfica 2. Avance en la Implementación del PbR y el SED en las Entidades Federativas, año 2012



Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

El promedio general de avances para el año 2012 es de 56.9%, lo que implica un crecimiento del 7% con relación al año 2010. Es de resaltar que 13 estados se encuentran por arriba de la media nacional y 19 estados por debajo de la media. Los estados que presentan mayor avance en la materia son, el Baja California con un 88%, seguido del estado de México con 87%, Jalisco con 85%, el Distrito Federal con 78% y 76% Chiapas. Mientras que los estados con menor avance son el estado de Coahuila 31%, Baja California Sur 31%, Tamaulipas con 37%, Oaxaca con 41%, Aguascalientes y Guerrero con el 44%.

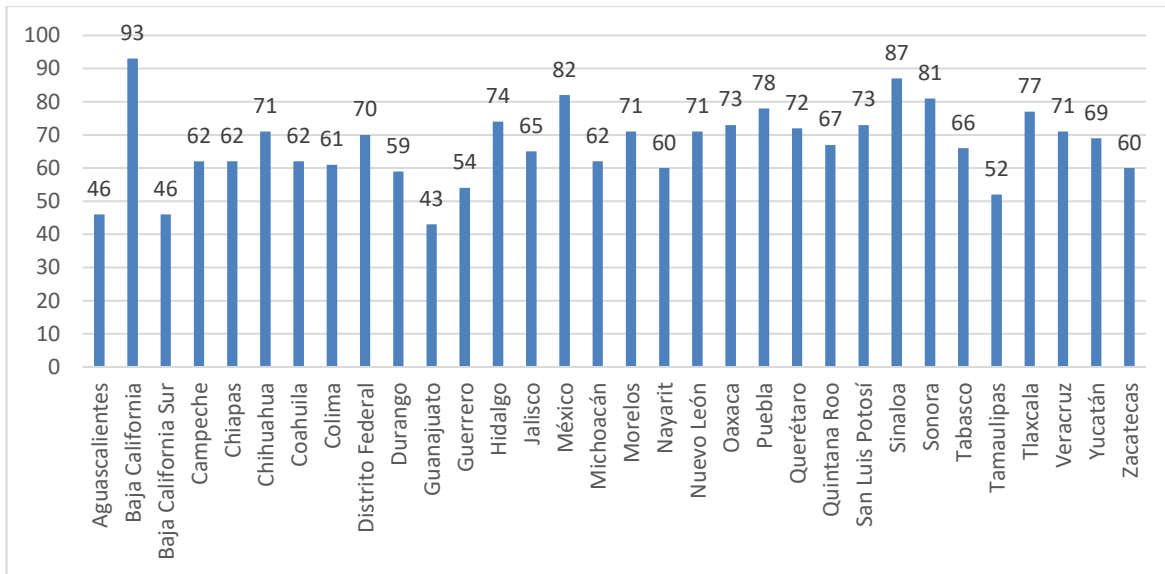
Conforme se va desarrollando el modelo GpRD, se van presentando las primeras mejoras, en este caso se destaca que en el segmento de la instrumentación del PbR el 44% de las entidades han desarrollado esfuerzos significativos ya que presentan un 75% de avance, lo que implica que se han realizado reformas enfocadas en la actualización del marco jurídico. Asimismo, se ha desarrollado el componente de planeación, programación y presupuestación y se ve reflejado en sus planes de desarrollo. También se evidencia que dichas entidades han realizado programas de capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en la materia. Respecto a la instrumentación del SED el 41% de las entidades presenta un desarrollo medio y solo el 13% presenta un desarrollo

avanzado. Entre los elementos que se han identificado es la existencia de una dependencia o área administrativa encargada de los procesos de control y evaluación, asimismo se identifica si cuentan con planes anuales de evaluación y el desarrollo de indicadores.

En el año 2013, como resultado de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la creación del Comisión Nacional de Armonización Contable, se comienza a emitir la normatividad secundaria en materia de contabilidad gubernamental. En este sentido, se emiten los lineamientos para la generación de información en materia del ejercicio de recursos de índole federal. Se emiten los lineamientos generales para homologar e instrumentar la metodología del marco lógico para la generación de matrices de indicadores para resultados.

En el año 2014, la SHCP publicó el informe de avances en materia de GpR, no obstante, se realizaron cambios significativos en el instrumento diagnóstico, puesto que ahora más que analizar los instrumentos PbR y SED se adicionan más elementos, tales como, el análisis al marco jurídico; los indicadores de resultados; la transparencia; las capacitaciones; las adquisiciones; los recursos humanos. Además de analizar cada una de las fases del ciclo presupuestario, como lo son, la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación. Por otra parte, el diagnóstico de avances se extendió a los municipios, en específico, la evaluación se aplicó a 31 municipios y 1 demarcación territorial. Es de resaltar que las modificaciones generadas en el documento diagnóstico trajeron consigo cambios significativos en los avances, con relación al diagnóstico del año 2012. De manera general, los resultados en entidades federativas se presentaron de la siguiente manera:

Gráfica 3. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2014



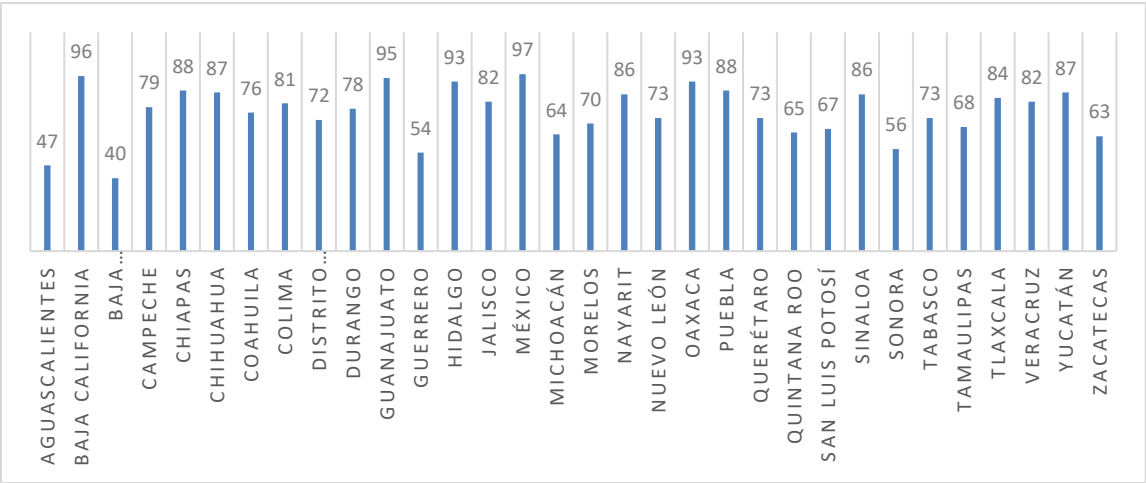
Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

El promedio general de avances para el año 2014 es de 66.9%, lo que implica un crecimiento del 9.9% con relación al año 2012. Es de resaltar que 17 estados se encuentran por arriba de la media nacional y 15 estados por debajo de la media. Los estados que lideran los avances son el estado de Baja California con un 93%, en seguida se encuentra el estado de Sinaloa con un 87%, el estado de México con un 82%, Sonora con 81% y Puebla con 78%. Mientras que los estados que presentan menor avance son el estado de Guanajuato con 43%, Aguascalientes y Baja California Sur con 46% respectivamente y Tamaulipas con 52%.

Los avances presentes en la materia es que el sistema PbR-SED logro un porcentaje general de avance del 71.3% lo que indica que el modelo ha ido madurando y se están concretando el desarrollo de capacidades. También se evidencio que el 81% de las entidades federativas presenta planes y acciones en materia de capacitación. En materia de recursos humanos se registra un menor avance ya que pocas entidades cuentan con mecanismo claros de contratación y no se ha establecido un sistema profesional de carrera.

Para el año 2015 la SHCP continuó con la evaluación diagnóstico de los avances en materia de GpR. En esta ocasión no se presentaron modificaciones en el instrumento diagnóstico, en consecuencia, el análisis permaneció sobre los elementos del marco jurídico, la planeación, programación, presupuestación, Ejercicio y control, seguimiento, evaluación, indicadores de resultados, transparencia, capacitación, adquisiciones y recursos humanos.

Gráfica 4. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2015



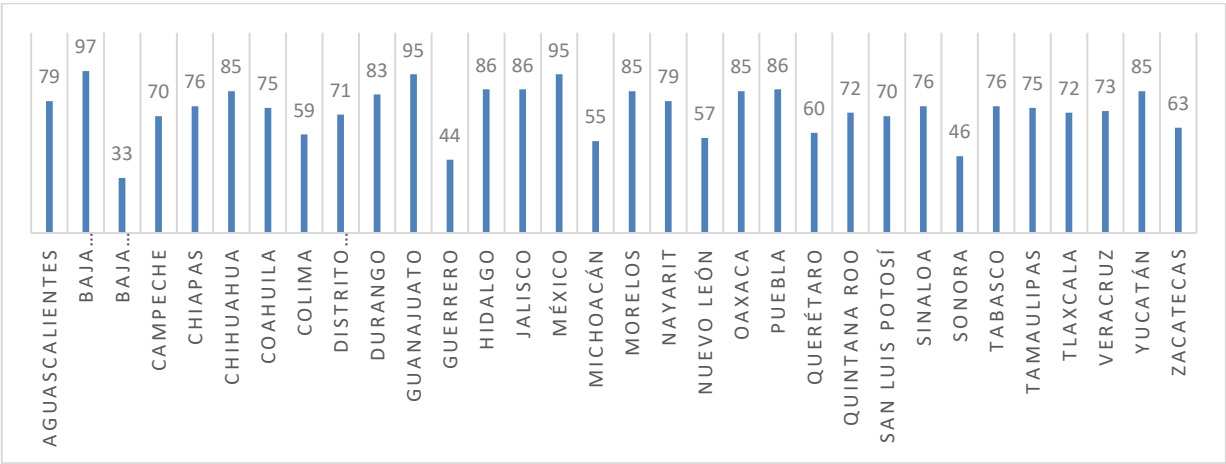
Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

El promedio general de avances para el año 2015 es de 76.3%, lo que implica un crecimiento del 9.5% con relación al año 2014. Es de resaltar que 17 estados se encuentran por arriba de la media nacional y 15 estados por debajo de la media. Es importante mencionar que si bien los avances generales crecieron en un 9.5%, los resultados son muy similares al año 2014 ya que la misma cantidad de estados permanecen con avances considerables. Los estados que llevan la delantera son, el estado de México con 97%, seguido del estado de Baja California con 96%, Guanajuato con 95%, Hidalgo y Oaxaca con 93% respectivamente. Mientras que los estados con menor avance son, El estado de Baja California Sur con 40%, Aguascalientes con 47%, Guerrero con 54% y Sonora con 56%.

En cuanto a los avances generales se resalta que materia de transparencia ya que las entidades federativas han hecho un esfuerzo considerable por homologar su

marco jurídico, así como el implementar plataformas digitales para facilitar el acceso a la información. En lo referente al sistema PbR-SED los esfuerzos permanece constante y el avance es gradual a tal grado que ha generado indicadores que permiten contribuir en el tema de la transparencia. Otro factor sobresaliente que obtuvo buenos resultados colocándose en un porcentaje de avance del 83.3%, fue el tema de adquisiciones puesto que la entidades cuentan en su gran mayoría con leyes referentes a las comparas y adquisiciones y a su vez se ha transparentado esta información.

Gráfica 5. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2016



Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

Para la evaluación diagnóstica realizada por la SHCP en el año 2016, se presentaron pequeñas modificaciones en el instrumento, puesto que se anexó un elemento más a los ya tradicionalmente evaluados¹². En este sentido se agregó el elemento de buenas prácticas, lo que se buscaba era identificar los mecanismos, herramientas o prácticas innovadores en materia de GpR, que emprenden las entidades federativas.

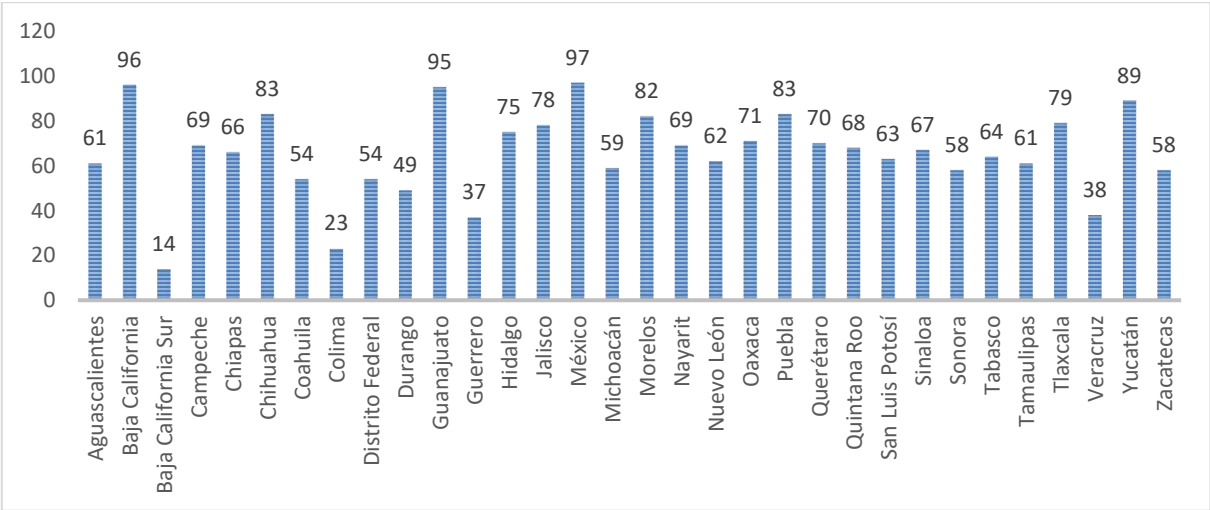
Los resultados del diagnóstico se presentaron de la siguiente manera. El promedio general de avances para el año 2016 es de 73.4%, lo que implica un retroceso del

¹² Elementos del marco jurídico, la planeación, programación, presupuestación, Ejercicio y control, seguimiento, evaluación, indicadores de resultados, transparencia, capacitación, adquisiciones y recursos humanos.

2.9% con relación al año 2015. Es de resaltar que 19 estados se encuentran por arriba de la media nacional y 13 estados por debajo de la media. Los estados que presentan los mejores resultados son, el estado de Baja California con un 97%, seguido de Guanajuato y el estado de México con 95%. Mientras que los estados con menores resultados son, Baja California Sur con 33%, Guerrero con 44% y Sonora con 46%.

En términos generales los avances se han enfocado en los elementos del ciclo presupuestario, los cuales van de homologar los mecanismos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación. Mientras que el andamiaje institucional ha sido reformado y actualizado en un 80% de las entidades federativas. En cuanto al área de transparencia y lenguaje ciudadano se mantiene un 62.6% de avances generales. En cuanto al área de capacitación se han instrumentado mecanismos para desarrollar capacidades en los servidores públicos.

Gráfica 6. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2017



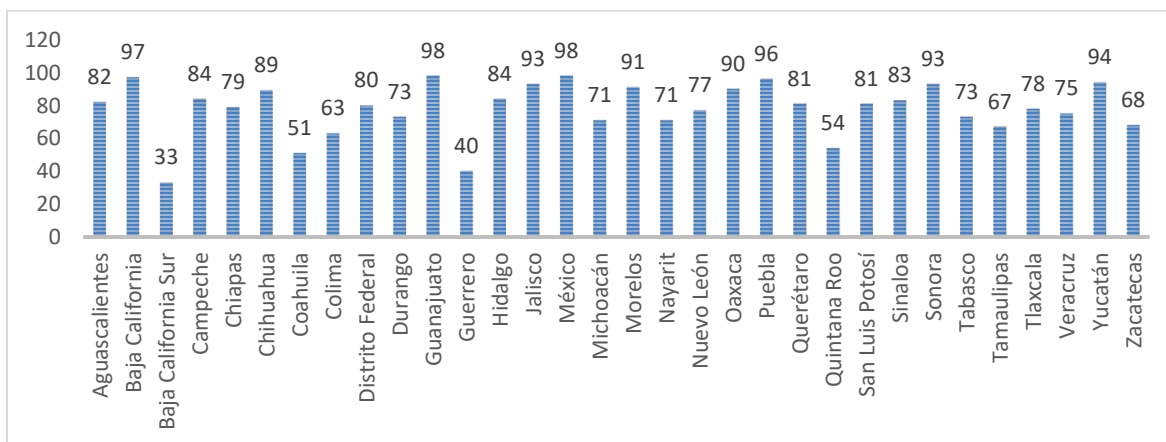
Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

El promedio general de avances para el año 2017 es de 65.4%, lo que implica un retroceso del 8% con relación al año 2016. Es de resaltar que 17 estados se encuentran por arriba de la media nacional y 15 estados por debajo de la media.

Los estados que tienen mayores avances son el estado de México con el 97%, seguido de Baja California con el 96%, Guanajuato con el 95% y Yucatán con el 89%. Mientras que los estados con menor desarrollo en la materia de GpR son, el estado Baja California Sur con el 14%, Colima con el 23%, Guerrero con el 37% y Veracruz 38%. Cabe mencionar que en esta evaluación no se presentaron cambios en la metodología y la revisión permaneció en los elementos del marco jurídico, la planeación, programación, presupuestación, Ejercicio y control, seguimiento, evaluación, indicadores de resultados, transparencia, capacitación, adquisiciones, recursos humanos y buenas prácticas.

Por otra parte, Meneses Jimarez y Martha Oliva Zárate en el año 2017 realizan un trabajo en el cual revisan el fundamento legal del PbR y el SED, tomando como base la modificación al Artículo 134 constitucional y la creación y reformas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como marco de referencia institucional. Es de resaltar que su revisión se presenta a nivel Federal, sin embargo, dichas leyes tienen repercusión en el ámbito subnacional.

Gráfica 7. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2018



Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

El promedio general de avances para el año 2018 es de 77.7%, lo que implica un crecimiento del 12.3% con relación al año 2017. Es de resaltar que 19 estados se

encuentran por arriba de la media nacional y 13 estados por debajo de la media. Los resultados más sobresalientes son, el estado de México y Guanajuato con el 98%, Baja California con el 97% y Puebla con el 96%. Mientras que los estados con menores resultados son, Baja California Sur con 33% Guerrero con 40%, Coahuila con 51% y Quintana Roo con 54%.

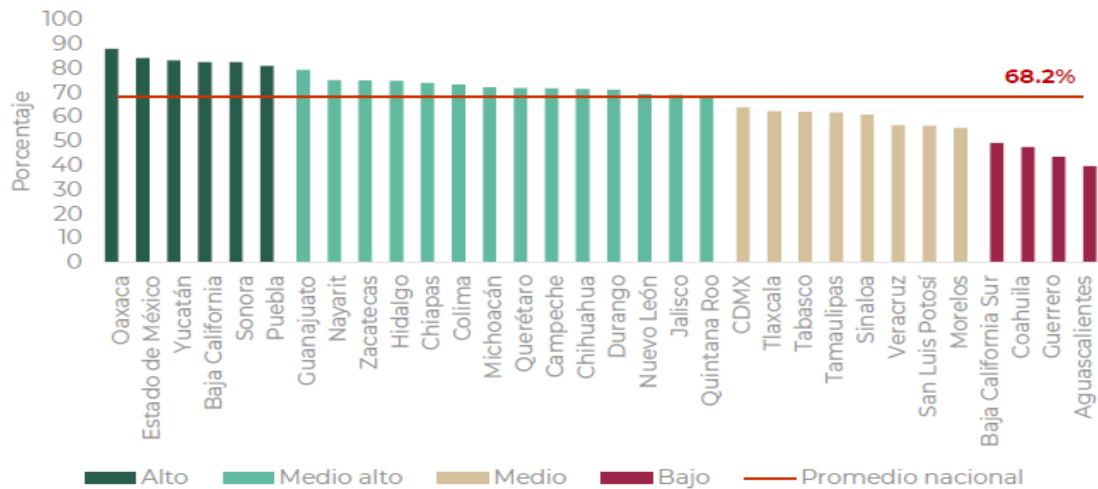
Los avances generales ya son significativos para el año 2018, ya que el 95.3% de las entidades federativas han actualizado su marco jurídico. Por su parte se han presentado avances en las diferentes fases del ciclo presupuestario. Mientras que la transparencia presenta un avance sustancial debido a que las diferentes entidades cuentan con información publicada en sus páginas oficiales. En lo referente a los recursos humanos y capacitaciones se han presentado avances ya que el modelo GpRD está alcanzando un grado de maduración significativo.

Para el año 2019 no se presentó un estudio de los avances en los resultados de la implementación de la GpR, en las entidades federativas. Sin embargo, se realizó un análisis de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades (FODA). La finalidad de este análisis era el identificar las áreas de mejora y los puntos en los que tienen que trabajar las entidades federativas. En consecuencia, no se cuenta con datos para graficar los avances en este año.

En el informe de avances alcanzado por las entidades federativas, en la operación e implantación del PbR y el SED, presentado por la SHCP, se muestran las mejoras que las entidades federativas han alcanzado a la fecha del ejercicio fiscal 2020. Su antecedente se remonta:

A partir del ejercicio fiscal 2006, y conforme a lo dispuesto en la LFPRH emitida el 30 de marzo de ese año, se inició la definición e implementación gradual de un proceso de integración sistemática de consideraciones relevantes y estratégicas sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios (Pp) y de la aplicación de los recursos públicos asignados en la toma de decisiones, denominado PbR-SED. Su objeto es entregar mejores bienes y/o servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas (SHCP, 2020, p.12)

Gráfica 8. Avance en la Implementación y Operación del PbR-SED en las Entidades Federativas 2020



Fuente: Informe de avance en la implementación y operación del PbR-SED en las Entidades Federativas SHCP.

El resultado promedio en los avances es del 68.2%. Entre las entidades federativas que destacan en este presente diagnóstico, están Oaxaca, el estado de México, Yucatán y Baja California. Mientras que los que obtienen un menor desempeño se encuentran Aguascalientes, Guerrero, Coahuila y Baja California Sur.

En suma, el primer ejercicio diagnóstico realizado por la SHCP se efectuó en el año 2010 y se presenta como un elemento de medición de la implementación del PbR y el SED. En este primer análisis se revisaron tres elementos de la GpR. 1) PbR; 2), SED y 3) Transparencia. Hasta el año 2013 el diagnóstico incluyó nuevas variables en el análisis de las que destacan, el marco jurídico, la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, indicadores de resultados, capacitación, adquisiciones y recursos humanos. En 2016 se adiciona una nueva variable en el análisis, y se comienzan a retomar las buenas prácticas en los modelos de gestión implementados por las entidades federativas. Para el último diagnóstico realizado por la SHCP se redefinió la metodología y el cuestionario aplicado, en este caso el estudio se basó en siete

secciones del ciclo presupuestario, las buenas prácticas y agrega el elemento de consolidación, como se muestra en la tabla siguiente:

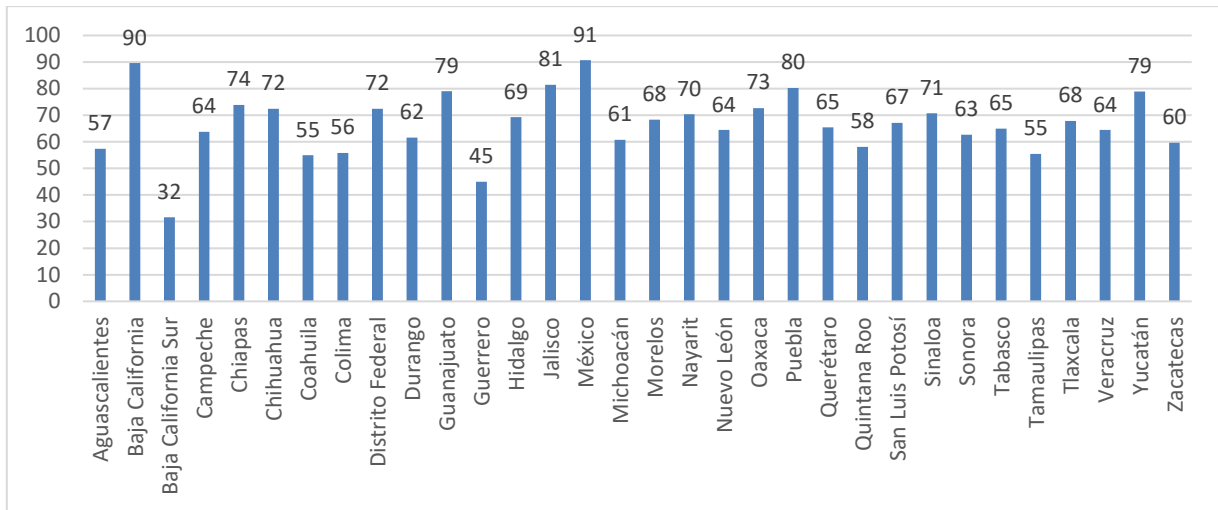
Cuadro 8. Secciones de Análisis del Diagnóstico PbR-SED 2020

Sección	Elementos del Análisis
Planeación	Plan de desarrollo Programas derivados de la Planeación Estatal Vinculación con objetivos de desarrollo sostenible
Programación	Información programática Diagnóstico de Pp Padrones de beneficiarios
Presupuestación	Estados Financieros Criterios CONAC Endeudamiento Uso de la información de desempeño Paquete Económico Documentos difundidos en lenguaje ciudadano
Ejercicio y Control	Etapas contables de ingresos y egresos Regulación de la mecánica operativa de los Pp Métodos de contratación
Seguimiento	Indicadores de desempeño Seguimiento de objetivos y metas
Rendición de Cuentas	PAE Evaluaciones realizadas Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones
Consolidación	Implementación y operación del Pbr-SED
Buenas prácticas	Acciones innovadoras para implementar el PbR-SED

Fuente: Elaboración propia con información del Informe de avance en la implementación y operación del PbR-SED en las Entidades Federativas SHCP.

Una vez revisado los estudios e investigaciones más relevantes en torno al desarrollo de la NGP, la GpR y la GpRD en México, se presenta una gráfica en la cual se resumen el avances promedio obtenido por las entidades federativas que van del año 2010 al 2018.

Gráfica 9. Avance promedio en la implementación de la GpR en las Entidades Federativas, del año 2010 al 2018



Fuente: Elaboración propia, con información de la SHCP.

2.3 Marco Jurídico de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México

El presente apartado tiene por objeto describir el marco jurídico nacional e internacional, que gira en torno a la GpR y la GpRD.

Panorama Internacional

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo

Respecto al fundamento jurídico internacional encontramos la declaración de París, que tiene su origen el 2 de marzo del 2005, de la cual México es un país miembro. En dicha declaración se encuentra un segmento dedicado a la Gestión Orientada a Resultados cuya finalidad se centra en administrar los recursos y las ayudas en la generación de resultados deseados y utilizar dicha información para mejorar la toma de decisiones.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a la consecución de resultados

43. La gestión orientada a la consecución de resultados significa administrar e implementar la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar información para mejorar la toma de decisiones.

44. Los países socios se comprometen a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales.

46. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar juntos en enfoques participativos para fortalecer las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma (OECD, 2006, p.11).

En dicha declaración se establecen los compromisos de los países socios, así como las responsabilidades de los donantes en torno a la gestión orientada a resultados.

Es importante resaltar que, a nivel internacional, la declaración de París es un referente, puesto que comprometió a países desarrollados y países en vías de desarrollo a mejorar sus modelos de gestión y administrar mejor sus recursos para la consecución de fines compartidos. También dicho documento establece una serie de indicadores para medir el grado de avance en el cumplimiento de dichos compromisos asumidos por las diferentes naciones.

Panorama Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las DTCDMX, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Si bien expresamente no se hace mención del término de la GpR, si se retoman los principios y finalidades de esta. Es tal su importancia, que el artículo 134 constitucional fue reformado en el 2006 como parte de la influencia de la GpR en México.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En el 2006, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se establecieron una serie de reformas que transformaron la administración de los recursos públicos hacia un enfoque de resultados. A través de sus artículos 85, 110 y 111 se regula el SED conforme a lo siguiente:

El artículo 85 establece las consideraciones que deberán observar los ejecutores del gasto respecto de la transferencia de los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a las Entidades Federativas, los Municipios y las DTCDMX.

El artículo 110 determina la realización de la evaluación del desempeño a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

El artículo 111, establece que la SHCP debe verificar los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal (APF) y el impacto social del ejercicio del gasto público. (LFPRH, 2006)

Si bien dicha ley es de carácter federal y aplicable a las dependencias y organismos federales, se toma como referencia puesto que allí surge el Sistema de Evaluación de Desempeño, como una de las herramientas de la GpR.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

En diciembre del año 2008 con la publicación de la LGCG, se conforma el marco para establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. En ese sentido, los artículos 79 y 80 de la LGCG, son un complemento de lo establecido en la LFPRH al establecer la obligatoriedad de las Entidades Federativas, los Municipios y las DTCDMX de evaluar el resultado de la aplicación de sus recursos; además de homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

En este sentido, esta ley sirve de referencia para establecer los criterios generales de las evaluaciones y marca la obligatoriedad para dar seguimiento a la

implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el SED a nivel subnacional.

Dicha ley establece la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y con ello los lineamientos generales de aplicación del PbR y el SED que seguirán los diversos entes públicos con la finalidad de lograr la armonización.

Uno de los lineamientos más sobresalientes emitidos por el CONAC, es el Programa Anual de Evaluación (PAE) establecido en el artículo 79 de la LGCG. De igual forma, el 16 de mayo de 2013, el CONAC emitió los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*. En este sentido se armoniza la construcción de indicadores generados por los diferentes entes públicos. En suma, este ha sido el camino que se ha transitado institucionalmente para la implementación de la GpRD. Este es el marco institucional de referencia que las entidades federativas retomaran para la homologación de sus experiencias subnacionales.

2.4 Experiencias de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en diversos Estados de la República Mexicana

Dada la implementación institucional, desde el 2006, de los principios y herramientas de la GpR y la GpRD en México, se han presentado diversas experiencias en el ámbito estatal. En consecuencia, en el siguiente apartado se presentan las prácticas más significativas y documentadas en el tema.

En el año 2008, se llevó a cabo en la ciudad de México una conferencia internacional del PbR, en la cual se presentaron diferentes ponencias en torno a la GpR y la GpRD, asimismo se mostraron diferentes experiencias en la aplicación del PbR. Del resultado de las ponencias la SHCP, en coordinación con el BID y otras instituciones internacionales y nacionales se publicó un texto con las experiencias planteadas.

El caso del estado de Michoacán fue una de las experiencias presentadas en la conferencia en torno al PbR. En este sentido, el encargado de llevar a cabo la

ponencia fue el Secretario de Fianzas del Gobierno de Michoacán, Humberto Suárez López, el cual destacó su sistema de desempeño.

El Programa de Indicadores para el Desempeño del estado de Michoacán (PIDEM) está diseñado para proveer i) Un diagnóstico permanente del desempeño financiero e institucional de la entidad y ii) Sugerencias y recomendaciones sobre buenas prácticas que conduzcan a fortalecer financiera e institucionalmente a la misma (Suárez, 2008, p.347).

El PIDEM, emprendido por el Gobierno de Michoacán es un referente como herramienta de gestión puesto que ofrece una gama de indicadores que miden el desempeño del gasto público, lo que permite conocer la situación financiera de todos los entes públicos del Estado. El PIDEM, fue desarrollado en conjunto con organismos internacionales entre las que se destacan el BID. Esta herramienta innovadora, permite que las autoridades estatales conozcan el desempeño financiero y a su vez lo puedan comparar con otras entidades de la república (Suárez, 2008).

En términos generales el PIDEM está integrado por un conjunto de 100 indicadores los cuales miden el desempeño presupuestal, los ingresos, los gastos, los pasivos y las obligaciones de deuda, la planificación, los recursos humanos y la administración (Suárez, 2008).

El estado de Guerrero implementa una herramienta de gestión denominada Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG), la cual se estableció en el 2008, cuya finalidad es brindar un instrumento para facilitar la administración y operación gubernamental, mediante la obtención de datos cualitativos y cuantitativos de planes, proyectos programas y actividades que realiza el gobierno de Guerrero (Rascón, 2010). El SEDEGG cuenta con una serie de elementos para su integración, entre los que destacan, la metodología del sistema y del software, en la primera se revisa el funcionamiento general y operativo, mientras que en la segunda se muestra el funcionamiento electrónico del sistema.

El estado de Chihuahua, desde el año 2006, ha realizado importantes esfuerzos por homologar su estructura programática y presupuestal, lo que le ha permitida gradualmente transitar de un presupuesto por programas a uno con énfasis en resultados, asimismo, esto le ha permitido vincular la estructura programática con el plan de desarrollo estatal. En el año 2008 ha integrado categorías en las cuales se menciona el origen del financiamiento lo que permite transparentar el ejercicio de los recursos públicos. En este sentido, dicho estado está transitando hacia la instrumentación de un presupuesto basado en resultados, así como el desarrollo de programas con ayuda de la metodología del marco lógico. Sin embargo, a pesar de dichos esfuerzos se siguen presentando retos en la materia, como lo es la actualización de los instrumentos jurídicos. (Caso, 2011). Para el año 2010 y después de capacitaciones en materia de la metodología del marco lógico, además de la construcción de indicadores estratégicos para cada programa presupuestario, se pudo establecer en el 2010, el 50% del gasto público bajo la lógica del presupuesto basado en resultados, junto con un sistema de seguimiento a través de indicadores.

En el año 2010, se publica el texto de Luz Elvia Rascón Manquero, en el cual rescatan diversas experiencias en la implementación de las herramientas y principios de la GpR. El estado de Jalisco es otro referente en materia de GpR, puesto que desde el año 2013 ha realizado importantes esfuerzos por introducir un presupuesto orientado a resultados, esto se logra después de transitar de un presupuesto por objeto de gasto a uno por programas para que después se consolidara el presupuesto orientado a resultados. En este sentido, el gobierno estatal enfocó sus esfuerzos en realizar proyectos especiales y estratégicos a través del desarrollo de una nueva estructura programática. La planeación fue otro elemento central en el desarrollo de la GpR en Jalisco, además de utilizar la información programática presupuestal de años anteriores para mejorar gradualmente sus decisiones presupuestarias. La construcción de indicadores también fue relevante para el desarrollo del modelo y con ello contar con un sistema de información que permitiera facilitar la presupuestación en la entidad.

En el año 2011, Agustín Caso Raphael, Director General Adjunto de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, elaboró un estudio en el cual analizaba el desarrollo de la NGP y la GpR en México, asimismo, en su trabajo aborda de manera sucinta algunas experiencias de gobiernos estatales en torno a la modernización administrativa y la implementación de las herramientas y principios de la GpR. Uno de los casos revisados es el del estado de Jalisco, puesto que menciona que se ha convertido en un referente en la materia ya que su transición de un presupuesto por programas a uno con base en resultados le ha permitido la formación e integración de una nueva estructura programática, la cual contiene una vinculación con los objetivos y metas del plan de desarrollo además de establecer categorías claras de presupuestación y homologadas, esto contribuye a mejorar la presupuestación en la entidad y mejorar la transparencia.

El estado de Baja California comienza su modernización administrativa en el 2008 con la introducción de la GpR y la implementación de las etapas del ciclo presupuestario, para ello se llevaron a cabo una serie de modificaciones jurídicas y se desencadenó un proceso de capacitación. En el año 2009 se integró al proceso de gestión la metodología del marco lógico para la elaboración de planes y programas y con ello generar indicadores que permitieran conocer los avances en la consecución de objetivos (Rascón, 2010).

Otra de las experiencias documentadas sobre el estado de Baja California, la encontramos en el estudio realizado por José María Ramos García, en el 2016, en el cual se planteó por objetivo

Analizar el modelo de una gestión por resultados (gpr), en especial durante el periodo de 2013 a 2014 en la presente administración federal en México y destacar algunos elementos y retos de su implementación en el estado de Baja California. Adicionalmente, se contextualiza la importancia de la gpr en el caso de Brasil, como una forma de contrastar la implementación de tal modelo y las lecciones que se podrían adaptar para México (Ramos, 2016, p.65)

En dicho estudio encontramos una revisión teórica y conceptual de los elementos más sobresalientes de la NGP y la GpR la cual sirve de referencia para entender dichos modelos y su implementación destacando dos casos generales el modelo

brasileño y el Modelo Mexicano y con ello logra contrastar algunos hallazgos sobresalientes que se presentan en el estado de Baja California, cabe destacar que dicho estado fue uno de los primeros en ser gobernado por un partido de oposición y me refiero al Partido de Acción Nacional (PAN) el cual ha gobernado los últimos 26 años la entidad y es uno de los primeros que desde el año 2008 implemento del modelo de GpR a nivel nacional.

Bajo este contexto se establecieron una serie de instrumentos propios de la GpR, entre los que destacan el sistema estatal de indicadores; el plan estatal de desarrollo, integrando en él, los nuevos indicadores, se diseñó el sistema de evaluación del desempeño con ayuda de consultorías del BID y un grupo de expertos en la materia.

El Gobierno del estado de Baja California concebía a la GpR acorde a los objetivos estratégicos: trabajar en esquemas de presupuestación eficaces y eficientes en el uso de los recursos, que aseguren el cumplimiento de resultados y en sólidos sistemas de seguimiento y evaluación, y, promover un modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional: con énfasis en resultados (Ramos, 2016 p. 74).

La implementación institucional de la GpR en Baja California ha estado a cargo de la Secretaría de Planeación y Finanzas la cual se ha enfrentado a una serie de retos ya que tiene que renovar el enfoque tradicional de gestión financiera por otro orientado a resultados, promoviendo el crecimiento sectorial y reducir las sinergias y consensos burocráticos para compartir un enfoque común del desarrollo en las diferentes dependencias estatales (Ramos, 2016).

Los elementos más sobresalientes de la propuesta de implementación de la GpR en Baja California giraron en torno al fortalecimiento de las capacidades conceptuales como lo es: 1) la visión estratégica, 2) Cambio en los valores culturales, como la transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción, 3) integración de agendas estratégicas, 4) alineación de estructuras de redes de gobernanza e 5) integración eficaz y sistemática de políticas públicas (Ramos, 2016).

Otro hallazgo importante en el presente estudio, es el referente al cambio organizacional, el cual va a determinar el grado de éxito en la implementación de la GpR así como los elementos enunciados en el párrafo anterior los cuales han servido como indicadores para medir el grado de avance de la GpR. Si bien en el año 2016 que es cuando se desarrolla el estudio, encontramos una transición política en el gobierno del estado pasando de una administración panista a una priista, con lo que se plantea el reto de continuar con los modelos de la GpR en dicha entidad.

Otra experiencia en torno a la aplicación de las herramientas de la NGP y GpR implementadas en México, es el caso de Nuevo León y el estudio realizado por De la Garza Montemayor, Daniel Javier; Yllán Ramírez, Elisa R; Barredo Ibáñez, Daniel (2018). Cuyo trabajo se realizó a partir de un estudio documental, etnográfico y entrevistas a profundidad, en donde se analiza, cómo en el año 2005, el estado de Nuevo León echó mano de los principios de la NGP, tales como, la eficiencia, eficacia y legitimidad para orientar a sus organizaciones públicas a cumplir con dichos elementos mejorando sus procedimientos de gestión, promoviendo la descentralización administrativa y la creación de agencias y observatorios ciudadanos que recogen las demandas de la sociedad y con ello proponen políticas públicas que den solución efectiva a dichas demandas.

En el año 2018, en un estudio realizado por docentes investigadores de la Universidad de la Sierra, del estado de Sonora, realizaron una revisión de los antecedentes y desarrollo de la GpR en México, asimismo, analizaron los avances en la materia en el estado de Sonora y en Municipios de la entidad. Dentro de los resultados más significativos, es que hasta el año 2018 el 52% del presupuesto ejercido contaba con matrices de indicadores de resultados, es decir, un total de 40 MIR, desarrolladas por 9 entidades del Gobierno Estatal (Figueroa, Gutiérrez, Vázquez, Medina, Córdova, 2018).

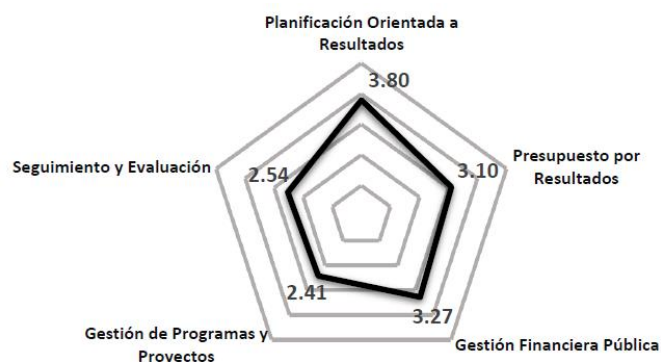
Al realizar un esbozo final de la situación del PBR-SED para el estado de Sonora, podemos ver que a partir del 2017, esta metodología fue impulsada por más voluntad de los actores institucionales que forman parte del proceso, así lo demuestran la creación de las normatividades, los sistemas de seguimiento, la

información disponible para los ciudadanos (Figuroa, Gutiérrez, Vázquez, Medina, Córdoba, 2018, pp. 70).

Es importante resaltar la importancia que cobra la voluntad política en la implementación y desarrollo de la GpR, puesto que gracias a estos esfuerzos se pueden actualizar los instrumentos normativos, se pueden mejorar los procedimientos y sobre todo se coadyuva a la generación de información la cual se coloca al alcance de los ciudadanos y de esta manera se mejora la transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte en el año 2020, el gobierno en San Luis Potosí presentó el informe global de la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo mediante la aplicación del autodiagnóstico PROVED-SEP impulsado por el BID. Con dicho instrumento lo que se busca es medir las capacidades institucionales, así como los avances de los sistemas de gestión del gobierno de San Luis Potosí. Los resultados son significativos, puesto que se pasó del lugar 22 en el 2016, al 15 a nivel nacional, manteniendo un desarrollo alto en la aplicación de los principios y herramientas GpRD. Sin embargo, en el 2019 los resultados arrojados por pilar se muestran de la siguiente manera:

Esquema 7. Resultados por Pilares



Fuente: figura recuperada del informe global de la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo mediante la aplicación del autodiagnóstico PROVED-SEP

Como se muestra en el esquema 7 los resultados más sobresalientes se encuentran en los pilares de planificación orientada a resultados, en segundo

lugar, la gestión financiera pública. Mientras que el pilar con menor desarrollo es la gestión de programas y proyectos, seguido del seguimiento y evaluación.

En suma, si bien la instrumentación de las herramientas de la GpR y GpRD es un proceso que se ha desarrollado de manera gradual en las diferentes entidades federativas, los casos antes mencionados, son los casos documentados y estudiados en materia de GpRD. Cabe mencionar que no se cuenta con mucha información referente a las experiencias subnacionales, más la que realiza por mandato de ley la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde el año 2012. En este sentido se presenta un informe anual a la cámara de diputados sobre los avances en materia de GpR.

Capítulo 3 Dimensión Política de la Gestión para Resultado en el Desarrollo, en el Estado de México, Querétano y Morelos del Año 2012-2020

Como ya se ha mencionado ampliamente en el capítulo anterior, la experiencia en México del modelo de la GpRD, es relativamente nueva y el proceso de implementación en los estados de la república se ha realizado en los últimos 14 años, primero bajo el enfoque de la GpR y después bajo la denominación de la GpRD. En este sentido, las experiencias estatales en la aplicación de la GpRD son pocas, sin embargo, existen antecedentes o estudios relevantes sobre dos de los tres casos de estudio presentes a analizar en esta investigación. En este caso los trabajos han versado sobre la experiencia de la GpRD, en los estados de Querétaro y México, mientras que el estado de Morelos ha tenido menor atención en las investigaciones realizadas. Por consiguiente, se presentan algunos estudios en esta materia y en un segundo momento se incorpora la propuesta de análisis para abordar la experiencia de la GpRD y su contribución a la mejora de la dimensión política, es decir, la transparencia y rendición de cuentas, así como la dimensión administrativa, la cual tiene que ver con la eficacia del ejercicio del gasto público en su dimensión de desarrollo social y económico, esto en los estados de México, Querétaro y Morelos.

El estado que cuenta con más de estudios al respecto es el estado de Querétaro puesto que en el año 2008, se llevó a cabo en la ciudad de México una conferencia internacional del PbR, en la cual se presentaron diferentes ponencias en torno a la GpR y la GpRD, asimismo, se mostraron diferentes experiencias en la aplicación del PbR. Del resultado de las ponencias, la SHCP en coordinación con el BID y otras instituciones internacionales y nacionales publicaron un texto con las experiencias planteadas. En este sentido, el Secretario de Finanzas del estado de Querétaro, Juan Manuel Alcocer Gamba, realizó un informe muy completo de las características generales del estado, así como un análisis presupuestal tanto de los ingresos y egreso del estado en los últimos 4 años. Un apartado importante del informe estuvo dedicada a la implementación del PbR, puesto que es uno de los retos que están enfrentados las diferentes entidades federativas.

En congruencia con nuestro objetivo del Plan Estatal de Desarrollo, de destinar más recursos al gasto social, una herramienta como el PBR contribuye a lograr ese propósito. Además favorece la rendición de cuentas a la población sobre el destino de los recursos y los logros alcanzados y la transparencia en el ejercicio del gasto (Alcocer, 2008, p.341)

Es notable como la herramienta del PbR y su metodología coadyuva a mejorar el gasto público, puesto que con sus indicadores de desempeño se puede medir los avances en la consecución de objetivos, así como generar información del destino de los recursos públicos y contribuir a la transparencia en sus diferentes sentidos.

Uno de los retos importantes, es desarrollar indicadores y homologarlos para contar con información que se pueda comparar con el desempeño de otras entidades federativas y de esta manera contar con información general que pueda ser comparable y se puedan obtener conclusiones pertinentes al respecto.

El estado de Querétaro está realizando esfuerzos importantes para homologar su legislación a las exigencias del momento. Por otra parte, está impulsando la labor de la Entidad Superior de Fiscalización, así como brindando autonomía a la misma para el mejor desarrollo de sus funciones. En la cuestión de las finanzas públicas se están homologando los criterios de contabilidad de las diferentes entidades y órganos del estado (Alcocer, 2008).

En el año 2020, la consultora “evaluar”, publicó el perfil del estado de Querétaro en materia de implementación de dos herramientas de la GpR, es decir, el PbR y el SED. Para dicho trabajo retoma los diagnósticos realizados por la SHCP. En este sentido se muestra cómo el estado de Querétaro pasó de la posición 25 en el año 2010 a la posición 20 en el 2020. Sin embargo, la mejor posición la obtuvo en el 2017 puesto que obtuvo el lugar 13, de 32. Entre los avances y retrocesos que se presentaron en estos periodos de evaluación, se destaca que se actualizó y homologó la legislación, asimismo, se adoptaron los procesos en materia de presupuestación propuestos por el CONAC además de mejorar en las prácticas de transparencia. Por otra parte, se muestra que la Secretaría de Planeación y Finanzas, publica información referente a sus indicadores de resultados, así como las evaluaciones realizadas en los formatos correspondientes, establecidos por el

CONAC. Entre los retos que se identifican en el informe, se menciona que es necesaria la vinculación de todos los programas con los objetivos del plan de desarrollo. En este sentido es necesario mejorar la programación y la presupuestación mediante la elaboración de diagnósticos o estudios que coadyuven a identificar las problemáticas de la entidad (Evaluare, 2020).

Por otra parte, se presentan algunos estudios en relación al estado de México, puesto que, en el año 2010, se publica el texto de Luz Elvia Rascón Manquero, en el cual rescatan diversas experiencias en la implementación de las herramientas y principios de la GpR. Entre los casos que retoman se encuentran los siguientes: 1) El estado de México, es una de las entidades que ha emprendido mayores esfuerzos en la implementación del modelo GpR. Un elemento central que ha adoptado dicha entidad es la planeación estratégica, la cual se encuentra plasmada en su plan de desarrollo 2005-2011. Asimismo, se han desarrollado planes anuales en los cuales se realiza un diagnóstico y se establecen metas y objetivos en áreas estratégicas de desarrollo. En términos generales la presupuestación en el estado de México ha pasado de controles rígidos a integrar una estructura programática con visión de resultados, dicha estructura se encuentra ligada al plan de desarrollo estatal (Rascón, 2010). Otro de los esfuerzos importantes, es la implementación de un sistema de seguimiento de las metas y del desempeño, denominado Sistema Integral de Evaluación de Desempeño la cual se encuentra respaldada por una serie de indicadores, tanto estratégicos como de gestión.

En el caso del estado de Morelos no se encontró literatura respecto a estudios o investigaciones que se hayan realizado en torno a su experiencia con el enfoque de la GpR o de la GpRD.

En seguida se pretende analizar el contexto político de los tres casos de estudios (estado de México, Querétaro y Morelos) con la finalidad de identificar y caracterizar dos elementos que se consideran significativos para la continuidad de las políticas, es decir, identificar a los grupos o fuerzas que controlan los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad, puesto que en ellos se discute y se formula

las políticas, planes y programas. En este sentido, se identifica cuáles son las condiciones políticas que se han presentado en los tres casos de estudio del año 2012 al 2020, caracterizando en un primer momento la continuidad política, es decir, la permanencia de los grupos o partidos políticos en los poderes públicos. En segundo lugar se caracteriza a las fuerzas que controlan el poder ejecutivo y legislativo, con el objeto de identificar la composición política de cada estado y verificar si se presentan condiciones de gobierno unificado, es decir, que la fuerza política que controla la gubernatura también domina la legislatura, o bien de gobierno dividido, es decir, que la fuerza política que controla el ejecutivo es distinta a la fuerza que controla el legislativo, o por el contrario de pluralidad política, es decir, que no existe una fuerza dominante y es necesario el acuerdo y la negociación al interior del legislativo y ejecutivo. Esta caracterización de composición y continuidad política funciona como variable independiente para explicar los avances en transparencia y rendición de cuentas, puesto que a mayor pluralidad y contrapesos en el legislativo local mayor presión para que la gubernatura mejore los indicadores de rendición de cuentas y transparencia, ya que se encuentra en constante observación por las diferentes fuerzas políticas. Mientras que en condiciones de estabilidad sin alternancia y de gobierno unificado los controles y los contrapesos no favorecen a la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia, cabe mencionar que, entre los diversos objetivos de la GpRD, se encuentra la contribución a las mejoras en las condiciones políticas, como un elemento esencial para el desarrollo de la transparencia y rendición de cuenta de los gobiernos. El siguiente cuadro menciona las categorías de análisis y su relación con la GpRD.

Cuadro 9. Caracterizaciones de Continuidad y Composición Política en el Modelo GpRD

Continuidad Política		Modelo GpRD
Estabilidad sin alternancia	Continuidad de una fuerza política en el poder.	Escenario poco propicio para el desarrollo del modelo GpRD.
Alternancia Estable	Cambio de las fuerzas políticas que componen el ejecutivo y el legislativo local, sin embargo, continua un ambiente estable.	Escenario propicio para la implementación y desarrollo de las herramientas GpRD
Alternancia Inestable	Cambio de las fuerzas políticas que componen el ejecutivo y el legislativo local.	Escenario poco propicio para el desarrollo del modelo GpRD.
Composición política		
Gobierno Unificado	Cuando una misma fuerza política controla el ejecutivo y la mayoría de los integrantes del congreso local.	Escenario poco propicio para aprovechar las herramientas GpRD y su generación de información para el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas.
Gobierno Dividido	Cuando una fuerza política controla el ejecutivo y otro fuerza o grupos de fuerzas políticas controla la mayoría de legislativo	Escenario propicio para el desarrollo del modelo GpRD y su contribución a la transparencia y rendición de cuentas.
Pluralidad Política	-Ambiente de alta competitividad política. -Diferentes fuerzas políticas integran los poderes públicos.	Escenario propicio para el desarrollo del modelo GpRD y su contribución a la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

En los que concierne a la dimensión administrativa, se analizan y correlacionan los principios y herramientas del modelo GpRD, y cómo estas herramientas contribuyen a mejorar la eficacia del ejercicio del gasto público en dos dimensiones, el Desarrollo Social y el Desarrollo Económico. En este sentido, el análisis busca rastrear los montos y porcentajes presupuestales ejercidos por cada caso de estudio y verificar a través de indicadores sociales el progreso que se ha tenido en estos rubros del año 2013¹³ al 2020, considerando que son los años de implementación y maduración del enfoque GpRD en los tres casos de estudio antes mencionados.

Cuadro 10. Caracterización de la Eficacia del Ejercicio del Gasto Público y el Modelo GpRD

Indicadores	Indicadores de carencias sociales	Modelo GpRD
Porcentaje del gasto en materia de desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Moderada Pobreza • Extrema Pobreza • Vulnerables por Carencias Sociales • Vulnerable por Ingresos • No Vulnerables 	Con la aplicación del modelo GpRD implica que el ejercicio del gasto público sea utilizado con eficacia y en consecuencia se ve reflejado en la mejora de las condiciones sociales.
Porcentaje de gasto en materia de desarrollo económico		

Fuente: Elaboración propia.

Cabe resaltar que el modelo GpRD implica que con el conjunto de herramientas de gestión que integra, estas funcionen como generadoras de información para mejorar la eficacia del ejercicio del gasto público en su clasificación funcional de desarrollo social y económico y con ello mejorar las condiciones de las carencias sociales de la población.

¹³ Se realiza el análisis con la fecha del 2013, puesto que a partir de dicha fecha se cuenta con información homologada en los tres casos de estudio.

3.1 Contexto Político del Estado de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020

El siguiente apartado describe, analiza y caracteriza el contexto político del estado de México, Querétaro y Morelos del año 2012 al año 2020, asimismo, se presentan las condiciones económicas y sociales que imperan actualmente en los tres casos de estudio.

Estado Libre y Soberano de México

El Estado Libre y Soberano de México es una de las 32 entidades federativas y se encuentra ubicada en el centro-sur del país, es uno de los estados más grandes del territorio nacional, con una



población de 16, 992,418, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dicha entidad es una de las que concentra mayor población. Territorialmente está dividida en 125 municipios de los cuales el municipio de Toluca es la Capital del estado.

Económicamente hablando, el estado aporta el 9.1% del producto interno bruto (PIB) nacional, además de ser una de las entidades más industrializadas del país y de América Latina. Es tal su importancia que cuenta con diversas zonas que generan empleo y crecimiento económico del territorio nacional.

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, el estado de México es la entidad federativa con la segunda economía más importante a nivel nacional. Aporta el 8.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y en el periodo 2011-2016, por tanto el PIB como el PIB per cápita de la entidad, crecieron a ritmos superiores a los del nivel nacional. La entidad creció a un ritmo promedio de 3.2 por ciento (PDEM, p. 97, 2017).

Al 2019 el Producto Interno Bruto del estado de México fue del 9.1%, según datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del

estado de México (IGCEM), lo que representa que 9 de cada 100 pesos son generados en el estado.

En lo concerniente a la tasa de desocupación que presenta la entidad al último trimestre de 2019, se ubicó en 4.7% en su relación con la población económicamente activa. Mientras que la tasa de desempleo alcanzó un 3.4%, esto según los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Pese a las altas tasas de ocupación, la tasa de informalidad es del 56.6%, según datos de la secretaría de economía.

En referencia a la situación financiera del estado al año 2020, se ejerció un presupuesto de \$365,380M MX. Respecto al gasto en desarrollo social fue de \$197,530M MX, lo cual representa el 56.3% del presupuesto total, esto según datos de la Secretaría de Economía.

En cuanto al tema social, el estado de México cuenta con una esperanza de vida de 75 años en general, respecto a la población derechohabiente esta alcanza 7, 648 705 de acuerdo con datos del IGECME (2019). Pese a aquellas cifras económicas, socialmente el estado, presenta enormes carencia y desigualdad social, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL), el estado de México pasó del 41.8% de pobreza en el 2018, al 48.9% de pobreza en el 2020. En lo referente a la pobreza extrema, esta también aumentó, pasando del 4.7% en el 2018, al 8.2% en 2020, cifras que reflejan las condiciones sociales en las que se encuentra la entidad.

En el tema político, el estado de México, del año 2012 al 2020 ha tenido dos gobernadores. Del periodo 2011-2017 presidió el poder ejecutivo el Dr. Eruviel Ávila Villegas y del 2017 al 2023 el Lic. Alfredo del Maso Masa, los dos personajes emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que lleva más de 70 años gobernando el territorio.

Respecto al legislativo local, cabe mencionar que éste se integra por 75 diputados, de los cuales 45 son electos por el principio de mayoría relativa y 35 son de representación proporcional y su duración en la legislatura es de 3 años. Lo que

tiene que ver con su composición del año 2012 al 2020 se han instaurado tres legislaturas, la LVIII; la LIX y LX. La composición se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Composición de la Legislatura Local del Estado de México del Periodo 2012 al 2020.

Legislatura	Periodo	Número de Diputados por Partido Político	Composición y Continuidad Política
LVIII	2012-2015	PRI: 39	Estabilidad Sin alternancia Gobierno unificado
		PRD: 12	
		PAN: 11	
		PANAL: 5	
		PVEM: 4	
		PT: 2	
		MC: 2	
LIX	2015-2018	PRI: 33	Estabilidad Con alternancia Pluralidad política
		PRD:13	
		PAN:11	
		MORENA:6	
		MC:3	
		PES:3	
		PT:2	
		PVEM:2	
LX	2018-2021	PANAL:2	Estabilidad Con alternancia Gobierno Dividido
		MORENA:38	
		PRI:12	
		PAN:9	
		PT: 7	
		PES:5	
		PRD:2	
PVEM: 2			

Fuente: Elaboración propia con información de las memorias electorales del Instituto Electoral del estado de México.

Como se pudo observar en los párrafos anteriores, el ejecutivo del estado ha sido ocupado del año 2012 al 2020 por dos personajes político provenientes del PRI, es este sentido no se ha presentado alternancia política, a este fenómeno se le puede denominar o caracterizar como un periodo de estabilidad sin alternancia. Respecto a la composición política del legislativo local del periodo 2012 al 2015, el control del legislativo estuvo a cargo del PRI puesto que ostentaba la mayoría

relativa. Este periodo se puede calificar como gobierno unificado, ya que el legislativo y el ejecutivo estuvieron en manos de un mismo partido político, en este caso el PRI. Lo que respecta al periodo 2015 al 2018 se mantiene el fenómeno de la estabilidad sin alternancia en el ejecutivo local, sin embargo, la composición del legislativo cambia, ya que el PRI pierde la mayoría y comienzan a aumentar el número de diputados de las diferentes fuerzas políticas por lo cual la negociación y los acuerdos son fundamentales para echar andar las políticas del gobierno local. En este sentido se presenta un fenómeno denominado de pluralidad política ya que ningún partido obtiene la mayoría. Este escenario de pluralidad genera contrapesos necesarios para la mejora en la rendición de cuentas. En el periodo del 2018-2021 continua el PRI encabezando el ejecutivo local, no obstante, en la composición del congreso local pierde representación y la mayoría la obtienen los partido de oposición encabezados por MORENA, a este fenómeno lo podemos calificar de gobierno dividido, puesto que el partido que gobierna es diferente al partido o grupos que controlan la mayoría legislativa. En términos generales se puede inferir que al tener el control del ejecutivo local el PRI, en el periodo que comprende del 2012 al 2020, prevalece un ambiente de estabilidad sin alternancia. Respecto a la composición del legislativo local, el estado ha transitado de un gobierno unificado a uno de pluralidad política y en los últimos años a uno de gobierno dividido. Esta situación ha contribuido a generar contrapesos entre poderes ya que la misma competencia política termina por incidir en la mejora de la transparencia y rendición de cuentas en la entidad como se mostrará más adelante.

Estado Libre y Soberano de Querétaro

El Estado Libre y Soberano de Querétaro, se encuentra ubicado en la región centro-norte del país, cuenta con una población de 2 368 467 habitantes, esto según datos del INEGI, colocándose en



el puesto 21 a nivel nacional. El estado se encuentra subdividido territorialmente en 18 municipios de los cuales Santiago de Querétaro es la capital.

Las condiciones económicas son muy destacables, puesto que en los últimos años ha sido uno de los estados con mayor dinámica de crecimiento económico en diversos sectores, en donde se destacan la industria manufacturera, industrial y aeroespacial. Su población económicamente activa es de 1,052, 926. La tasa de desempleo es del 5.76%. La tasa de informalidad es de 42.5%.

Respecto a las unidades económicas en la entidad, encontramos que el 41% se dedica al comercio al por menor, el 14% a alojamientos y preparación de bebidas y alimentos, el 9% a la industria manufacturera, el 5 % a servicios de salud y el 4% al comercio al por mayor.

Respecto al gasto público, el estado de Querétaro tuvo un gasto en el 2020 de \$62,181 M MX, esto según datos de la cuenta pública de dicho estado. Respecto al gasto en desarrollo social el estado ejerció un total de \$38,357 M MX, el cual corresponde al 59.9% del presupuesto total ejercido por dicha entidad. Las condiciones sociales en la presente entidad se reflejan de la siguiente manera: La pobreza pasó del 26.4% en el 2018, al 31.3% para el 2020. Mientras que en lo referente a la pobreza extrema esta también aumentó un 1.2%, transcurriendo del 1.7% en el 2018 al 2.9 en el 2020, esto según cifras del CONEVAL.

En el tema político, el estado de Querétaro, del año 2012 al 2020 ha tenido dos gobernadores. Del periodo 2009-2015 presidió el poder ejecutivo el Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa por parte del PRI. Del periodo 2015-2021 Gobernó el MVZ. Francisco Domínguez Servién por parte del Partido Acción Nacional (PAN). Cabe mencionar que en los últimos 20 años en la entidad se han presentado alternancias en el poder ejecutivo por parte del PRI y el PAN.

Respecto al legislativo local, se integra por 25 diputados, de los cuales 15 son electos por el principio de mayoría relativa y 10 son de representación proporcional y su duración en la legislatura es de 3 años. Lo que tiene que ver a

su composición del año 2012 al 2020 se han instaurado tres legislaturas, la LVII; la LVIII y LIX. La composición se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 12. Composición de la Legislatura Local del Estado de Querétaro del Periodo 2012 al 2020.

Legislatura	Periodo	Número de Diputados por Partido Político	Composición y Continuidad Política
LVII	2012-2015	PAN: 10	Estabilidad con alternancia Pluralidad política
		PRI: 10	
		PANAL: 2	
		PRD: 1	
		PVEM: 1	
		MC: 1	
LVIII	2015-2018	PAN: 13	Estabilidad sin alternancia Gobierno Unificado
		PRI: 8	
		PRD: 1	
		PVEM: 1	
		PANAL: 1	
		MORENA: 1	
LIX	2018-2021	PAN: 11	Estabilidad sin alternancia Pluralidad política
		MORENA: 6	
		PRI: 4	
		PES: 1	
		INDEPENDIENTE: 1	
		PVEM: 1	
		PQI: 1	

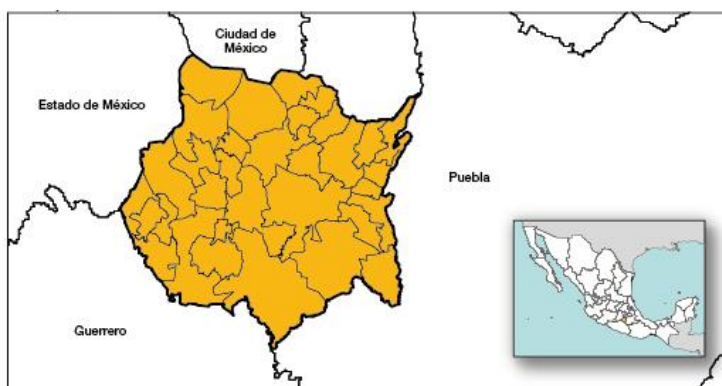
Fuente: Elaboración propia, con información de las memorias electorales del estado de Querétaro.

Es de resaltar de manera general que del periodo 2012 al 2020 el estado de Querétaro ha sido encabezado por dos gobernadores los cuales emanan del PAN, esta situación se puede calificar de estable sin alternancia en lo que respecta al ejecutivo local. Lo que respecta a la composición del Congreso de Querétaro en el periodo 2012 al 2015, se presenta un escenario de estabilidad con alternancia y de pluralidad política ya que ninguna de las fuerzas políticas tiene la mayoría, sin embargo, prevalece la competencia política entre dos fuerzas contrarias: el PAN y el PRI. Del periodo 2015 al 2018 prevalece el escenario de la estabilidad sin alternancia, no obstante, el PAN obtiene la mayoría relativa y se genera una composición que se puede calificar de gobierno unificado ya que el partido que controla la gubernatura también es mayoría en la legislatura. Este escenario inhibe

los contrapesos en la entidad, propicia condiciones de opacidad y deteriora la transparencia y rendición de cuentas. Del periodo del 2018 al 2020 aumenta la competencia política y el PAN pierde la mayoría de los escaños lo que establece un escenario de pluralidad política y propicia la competencia y los contrapesos en la entidad. En términos generales se puede considerar que ha prevalecido un ambiente de pluralidad política y de alta competencia política, lo que genera un ambiente propicio para el desarrollo de transparencia y rendición de cuentas.

Estado de Morelos

El estado de Morelos es otra de las entidades relevantes para la presente investigación, se encuentra ubicado en el centro del país, cuenta con una población de 1, 971, 520 habitantes. En lo que respecta a su subdivisión territorial, está dividido en 33 municipios, de los cuales el municipio de Cuernavaca es su capital.



Al año 2020 el estado de Morelos cuenta con una población económicamente activa de 855,311 y una tasa de desempleo del 2.56% y una tasa de informalidad laboral 66.99%, esto según datos de la Secretaría de Economía.

Respecto a sus unidades económicas, el 45% se dedica al comercio al por menor, el 14% al servicio de alojamiento temporal, así como preparación de alimentos y bebidas y el 10% a la manufactura. Esto según datos de la secretaría de economía del 2019.

Respecto al gasto público encontramos que el estado de Morelos ejerció un gasto público de \$55,760 M.MX. Esto según información de la cuenta pública del año 2020. Respecto al gasto en desarrollo social se ejerció \$38,990 M. MX, el cual corresponde al 67.2% del presupuesto total.

Socialmente, el estado presenta las siguientes condiciones, respecto a pobreza general en el 2018 reportaba el 48.5% la cual para el 2020 aumentó al 50.9%. En lo referente a la pobreza extrema en el 2018 se reportaba un 6.2% y para el 2020 aumentó al 8.4%. Esto según cifras del CONEVAL.

En el tema político, el estado de Morelos, del año 2012 al 2020 ha tenido dos gobernadores. Del periodo 2012-2018 presidió el poder ejecutivo el Lic. Graco Luis Ramírez Abreu, por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Mientras que del 2012 al 2018 presidió la gubernatura del Estado el C. Cuauhtémoc Banco por parte de la Coalición Juntas Hacemos Historia integrada por el Partido de Regeneración Nacional (Moreno), el Partido Encuentro Social (PES), y el Partido del Trabajo (PT). Es de resaltar que, en los últimos 20 años la entidad ha presentado alternancia entre el PRI, PRD y la Coalición antes mencionada.

Respecto al legislativo local, cabe mencionar que esta se integró hasta la LII legislatura por un total de 30 diputados, de los cuales 18 son electos por el principio de mayoría relativa y 12 son de representación proporcional y su duración en la legislatura es de 3 años. Sin embargo, para la LIV legislatura se presentó una redistribución quedando de la siguiente manera la integración del legislativo local, la cual se integraría por 20 diputados, de los cuales 12 son electos por el principio de mayoría relativa y 8 son de representación proporcional y su duración en la legislatura es de 3 años. Lo que respecta a su composición del año 2012 al 2020 se han instaurado tres legislaturas, la LII; la LIII y la LIV. La composición se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Composición de la Legislatura Local del Estado de Morelos del Periodo 2012 al 2020.

Legislatura	Periodo	Número de Diputados por Partido Político	Composición y Continuidad Política
LII	2012-2015	PRD-MC-PT: 13	Estabilidad con alternancia
		PRI-NA: 9	
		PAN: 4	

		PVEM: 3	Pluralidad Política
		PSD: 1	
LIII	2015-2018	PRD:8	Estabilidad con alternancia Pluralidad política
		PRI:6	
		PAN: 5	
		PANAL: 3	
		PVEM:2	
		PT:1	
		MC:1	
		MORENA:1	
		PES:1	
		PSD: 1	
		PH: 1	
LIV	2018-2021	PT-MORENA-PES:13	Estabilidad con alternancia Gobierno unificado
		PRD: 1	
		PAN: 1	
		PRI:1	
		PSD:1	
		PANAL: 1	
		PHM:1	
MC: 1			

Fuente: Elaboración propia con información de la memorias electorales del Instituto Electoral del estado de Morelos.

Lo que respecta al periodo de 2012 al 2020 el estado de Morelos ha tenido dos gobernadores uno del PRD y otro de la Coalición Juntos Haremos Historia. Cabe mencionar que el estado ha presentado alternancia política en lo que respecta al ejecutivo local. Respecto a la composición del legislativo local en el periodo 2012 al 2015 se presentan condiciones de estabilidad con alternancia y un contexto de pluralidad política y amplia competitividad política. En el periodo del 2015 al 2018 permanece el ambiente de estabilidad con alternancia y pluralidad política ya que ninguna de las fuerzas políticas logra consolidar una mayoría. Del periodo 2018 al 2021 el contexto político cambia y predomina un escenario de estabilidad con alternancia y de gobierno unificado puesto que la coalición que obtiene la gubernatura es la misma que obtiene la mayoría en el congreso local. En términos generales el estado de Morelos ha transitado de un contexto de pluralidad política y contrapesos entre los poderes a uno de gobierno unificado, lo que puede generar un ambiente de opacidad y puede inhibir el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas.

Como se pudo observar en la revisión y descripción de las condiciones que prevalecen en los tres casos de estudio, respecto a su composición política es de destacar que desde el año 2012 al 2020, estados como el de Querétaro y el de Morelos han prevalecido escenarios de estabilidad y pluralidad política, a diferencia del estado de México el cual a partir del 2018 comienza a transitar a un ambiente de pluralidad, después de haber mantenido condiciones de gobierno unificado. En este sentido, a lo largo de los siguientes apartados se correlacionará las condiciones políticas de los tres casos de estudio y su relación con la transparencia y rendición de cuentas. Lo que se busca es identificar lo planteado en la hipótesis de la presente investigación identificando si a mayor pluralidad política mayores esquemas de transparencia y rendición de cuentas, así como el supuesto contrario que tiene que ver con las condiciones políticas de gobierno unificado y menor pluralidad reflejen menores esquemas de transparencia y rendición de cuentas, esto mediante el análisis de los diferentes indicadores que se muestran en el apartado metodológico.

En suma, es de gran relevancia mantener en claro el contexto político de cada entidad, puesto que las condiciones que presentan de composición y continuidad política nos permitirán correlacionar estos ambientes con los avances en materia de la dimensión política de la GpRD, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la dimensión administrativa que tiene que ver con la eficacia del ejercicio del gasto público en los temas de desarrollo social y económico.

3.2 La Gestión para Resultados en el Desarrollo y su Contribución a la Transparencia en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020

El siguiente apartado tiene como finalidad analizar los avances en materia de transparencia por parte de tres entidades federativas, el estado de México, Querétaro y Morelos. Para ello se retoma la visión de la transparencia como el suministro de información de la actividad gubernamental, la cual se coloca al alcance del ciudadano. La transparencia contiene diferentes fases, para la presente investigación retomamos dos elementos de ella. La transparencia activa,

que tiene que ver con toda aquella información que por mandato de ley la autoridad debe publicar y mantener actualizada, como lo es la información en materia presupuestal. Por otra parte, se analiza otra faceta denominada transparencia reactiva, la cual implica que los ciudadanos soliciten información a las autoridades mediante los canales establecidos para ello, como lo son las plataformas digitales de transparencia (SHCP, 201).

En lo referente a la transparencia activa se retoman para el análisis dos indicadores de transparencia. 1) El Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF), el cuál es elaborado por la consultoría "Aregional". Cabe mencionar que dicho índice se realiza desde el año 2002 y anualmente presenta los resultados obtenidos en sus investigaciones. La metodología que utiliza se divide en 4 etapas. En la primera plantean los objetivos del ITDIF, así como la definición de variables a revisar. Es importante mencionar que la metodología incluye 6 secciones a analizar. 1) La consulta de ordenamientos jurídicos locales vigentes. 2) El marco programático presupuestal, que se refiere a los documentos que reflejen presupuestalmente las decisiones de ingreso y gastos de la actividad gubernamental. 3) Los costos operativos, que se refiere a la información de las acciones de gobierno para cumplir las provisiones de bienes y servicios. 4) La rendición de cuentas, tiene que ver con los documentos oficiales en los cuales se refleja la actividad realizada por el gobierno local. 5) La evaluación de resultados, se refiere a toda la información referente a los sistemas de evaluación de la gestión pública. 6) Las estadísticas fiscales, hace alusión al conjunto de estadísticas de los últimos 6 años en materia fiscal (Aregional, 2020). En un segundo momento se realiza el acopio de información, mediante la revisión de las páginas oficiales de los gobiernos estatales, así como la revisión de plataformas de transparencia, esta revisión la realizan en el mes de abril. En un tercer momento se realiza el análisis de la información, verificando la veracidad y calidad de la misma, para después elaborar el informe. En cuarto lugar, se presenta el informe de resultados en la página oficial y en los diferentes medios de

comunicación (Aregional, 2013)¹⁴. Es de resaltar que la información obtenida de esta consultoría comprende los periodos de análisis del 2012 al 2020.

En este mismo sentido se retoma y analiza el Índice de Información Presupuestal (IIP), elaborado con el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), el cual es un centro de investigación en política pública que se dedica a ofrecer soluciones efectivas a los desafíos más importantes del país.¹⁵ El objetivo principal del IIP es evaluar la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, sobre la base de buenas prácticas y con fundamento jurídico de las obligaciones que tienen las entidades federativas en transparentar su información. En este sentido, se busca que a través de la transparencia presupuestal se conozca en qué y cómo se gastan los recursos públicos. (IMCO, 2015).

Respecto a la metodología que desarrolla el IMCO, se integra de la siguiente manera. En un primer momento se lleva a cabo el desarrollo de la metodología y la actualización de criterios que se van a utilizar en la investigación. En un segundo momento se recaba la información, en este caso los documentos normativos a analizar son la ley de presupuesto de ingreso y de egresos. En un tercer momento se generan los resultados finales y las recomendaciones. Cabe mencionar que la metodología del IMCO se centra en el análisis de dos documentos normativos que toda entidad federativa por ley tiene que elaborar y publicar. En este sentido se logró la obtención de la base de datos del IMCO, información del año 2012 al 2017 y 2019. Los resultados en materia de transparencia activa se presentan a continuación.

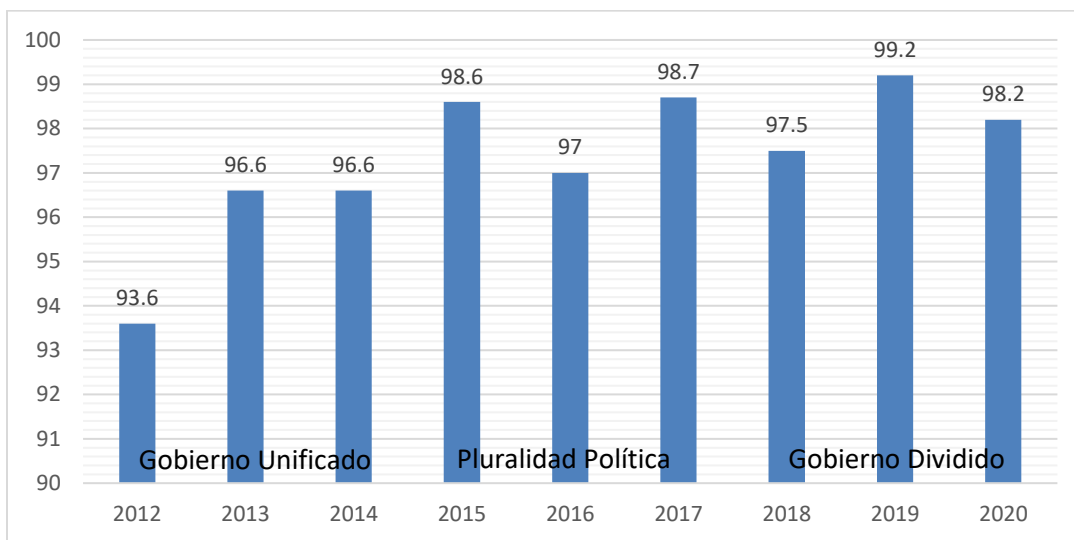
¹⁴ Para mayor información referente a la metodología, informes y base de datos se anexa la página oficial de Aregional: https://www.aregional.com/?target=dregional&op=generales_ivte

¹⁵ Para mayor información en referencia al IMCO y sus publicaciones de materia de transparencia se anexa la página oficial: <https://imco.org.mx/quienes-somos/>

Caso Estado de México

El estado de México en materia de transparencia activa ha tenido resultados significativos según datos de “Aregional”, ya que del periodo del 2012 al 2020 mantiene un promedio de cumplimiento del 97.3% en torno a sus obligaciones en materia de transparencia activa, puesto que ha publicado la información que por ley está obligado a presentar. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica.

Gráfica 10. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de México



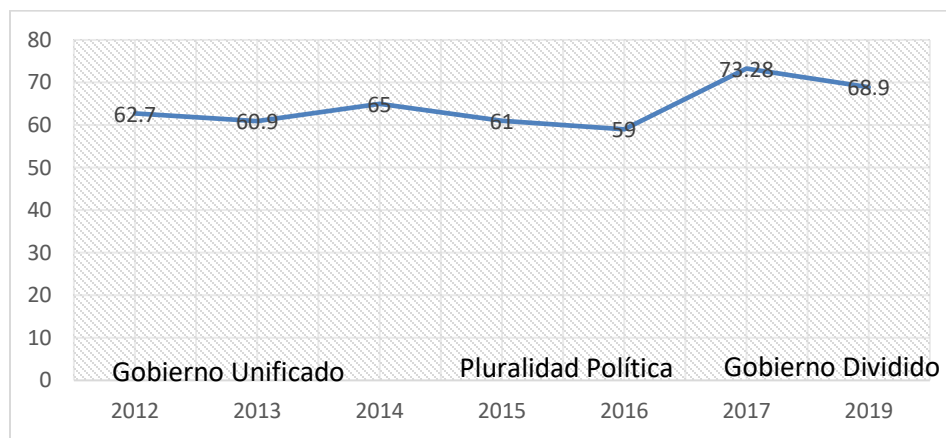
Fuente: Elaboración propia, con datos de Aregional.

Es de resaltar que el estado de México se mantiene entre los primeros lugares en materia de transparencia activa en los estudios que ha realizado la consultora Aregional, sin embargo, como se observa en la gráfica, el desarrollo de la transparencia ha ido en aumento de manera sustancial. En el análisis por periodo se destaca que en el 2012 al 2015, cuando en la entidad se presentaba el escenario de gobierno unificado, puesto que el PRI mantenía el control el ejecutivo y el legislativo, los niveles de transparencia eran menores comparados con el periodo de 2015 al 2020 cuando en la entidad se vivía un ambiente de pluralidad política y de fuertes contrapesos ya que el partido que controla la gubernatura, es decir el PRI, es diferente al conjunto de fuerzas políticas que predominan en el

congreso local, en específico el partido de MORENA y sus Aliados el PVEM y el PT.

En el sentido de transparencia activa, pero con énfasis en el tema presupuestal, los estudios realizados por el IMCO son de gran relevancia para contrastar lo que acontece en la entidad, ya que los resultados en esta materia del periodo del 2012 al 2019 se muestran a continuación.

Grafica 11. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de México

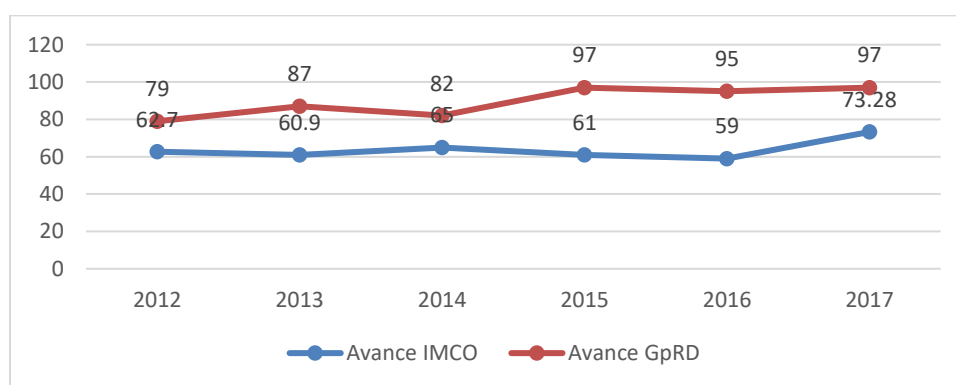


Fuente: Elaboración propia con datos del IMCO.

Se observa un contraste importante con lo publicado en *Aregional*, sin embargo, hay que considerar que el análisis del IMCO es más exhaustivo en materia presupuestal. En términos generales se destaca el aumento gradual en el tema de transparencia fiscal en lo que va del periodo del 2012 al 2014, cabe mencionar que en este periodo se mantiene el contexto de gobierno unificado. Mientras que en el año 2015 al 2016 se aprecia una caída en el desarrollo de la transparencia. Por otro lado, la entidad mexiquense comenzaba a prevalecer un ambiente de pluralidad política en el congreso local, que contribuye a que los niveles de transparencia mejoren debido a los contrapesos y el desarrollo del modelo GpRD, esto se refleja principalmente en el 2017 cuando la entidad obtiene su mejor calificación.

Las investigaciones del IMCO nos permiten comparar el desarrollo de la transparencia activa en su faceta presupuestal¹⁶, con el desarrollo e implementación del modelo GpRD como se evidencia en la siguiente gráfica.

Gráfica 12. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de México.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO y la SHCP¹⁷.

Se puede observar que con el desarrollo y maduración del modelo GpRD implementado en el estado de México va generando una mejora en la transparencia presupuestal en la entidad ya que brinda las herramientas necesarias para contribuir a esos fines. Entre las diversas herramientas de la GpRD que contribuyen directamente a la transparencia se destacan, el Presupuesto basado en Resultados; el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Monitoreo y Los indicadores de Desempeño. Es importante mencionar que la entidad mexiquense ha dado pasos firmes en la implementación del presupuesto basado en resultados y esto se logra identificar en los estudios realizados por la SHCP, en el cual menciona que la entidad ha avanzado en esta vertiente ya que ha mantenido una contante en sus procesos de capacitación de la metodología PbR, tanto en el gobierno estatal como en los municipios, lo que le ha permitido generar capacidades en su personal, así como el desarrollo del modelo.

¹⁶ En comparación con la metodología de Aregional, la que utiliza el IMCO se centra en dos documentos relevantes, el Presupuesto de ingreso y el de egresos, es por ende, el enfoque presupuestal.

¹⁷ La comparación se realiza del año 2012 al año 2017, puesto que los datos que se tiene recabados comprenden a dichos periodos, ya que los años subsecuentes no están los datos completos, por lo cual no se puede realizar la comparación.

Si comparamos el año 2012 en donde la calificación del estado de México en materia GpRD fue de 79%, y el avance en transparencia era del 62.7%, en el año 2017 encontramos que el modelo maduró y alcanzó una calificación del 97% de implementación, mientras que la transparencia presupuestaria mejoró, colocándose en un 73.2%. Si bien pueden notarse inconsistencias en las tendencias, recordemos que estas también se ven influenciadas por el contexto político, puesto que al inicio del periodo analizado del 2012, el estado presentaba un contexto político de gobierno unificado, es decir, que el PRI mantenía el control del congreso local y de la gubernatura. Esta situación fue cambiando con el transitar de los años y a comienzos del 2015 al 2018 comienza a cobrar relevancia los partidos de oposición entre los que se destaca el de MORENA y sus aliados del PVEM y el PT, que comienzan a tener mayor representación en el congreso local al grado de formar una mayoría que ha generado un contrapeso con el partido en el gobierno, es decir, el PRI.

En lo que respecta a la transparencia reactiva, la cual tiene relación con el derecho que tiene los ciudadanos de solicitar información a la autoridad, se llevó a cabo una serie de solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, para el caso del estado de Querétaro y el estado de Moleros, mientras que para el estado de México se utilizó la plataforma digital denominada Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). En este sentido, lo que se recabó fueron las estadísticas e información referente al número de solicitudes de información y con ello el porcentaje de respuesta a las mismas del periodo 2012 al 2020. Los resultados se presentan de la siguiente manera.

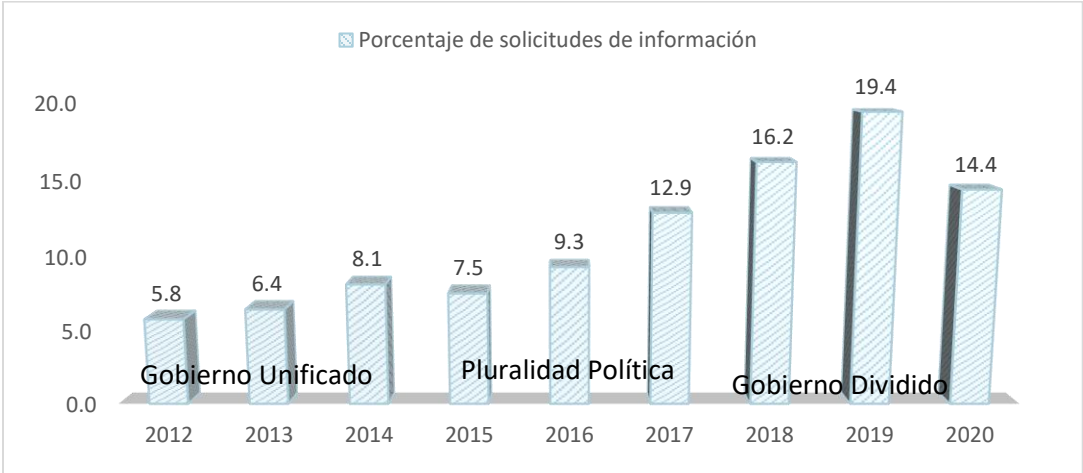
Cuadro 14. Número de Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo del Estado de México.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de Solicitudes de información	4805	5360	6754	6257	7722	10707	13450	16137	11968

Fuente: Elaboración propia.

El estado de México en el periodo de 2012 al 2020 se presentó un total de 8361 solicitudes de información de las cuales un 96% se contestaron en los tiempos que marca la ley en la entidad, en este caso en 15 días hábiles a partir de realizada la solicitud, mientras que el 4% restante se contestó fuera del plazo que marca la ley.

Gráfica 13. Porcentaje de Solicitudes de Información del Año 2012 al Año 2020 en el Estado México



Fuente: elaboración propia con datos del SAIMEX.

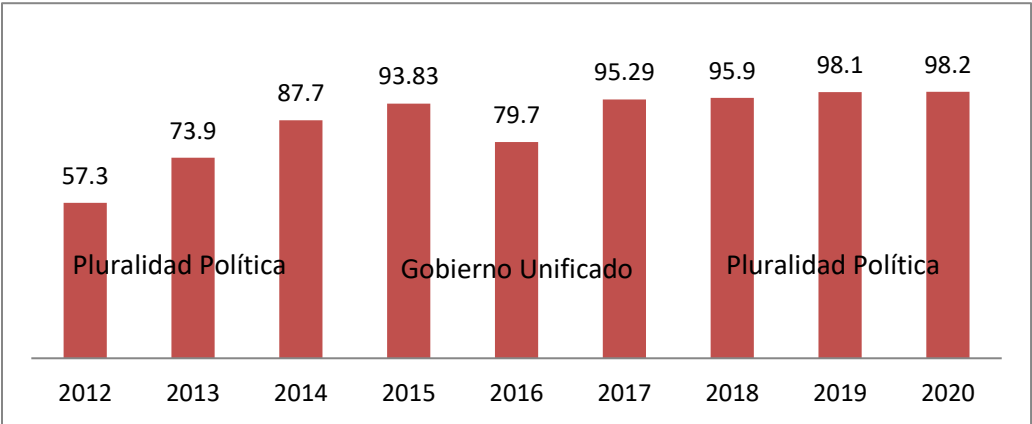
En la gráfica anterior se muestra del porcentaje de solicitudes de información del año 2012 al año 2020 en la entidad mexiquense, se puede observar cómo las solicitudes de información han presentado un aumento considerable destacando el año 2019, puesto que se presentó un porcentaje mayor. Se puede destacar que del periodo que comprende del 2012 al 2015, cuando la entidad presenta condiciones de estabilidad sin alternancia y de gobierno unificado fue cuando hubo menor actividad en la faceta de transparencia reactiva, es decir, en el porcentaje de solicitudes de información. Mientras que en los periodos del 2015 al 2018 cuando se presentan condiciones de pluralidad política y alternancia en el legislativo, comienza a aumentar el porcentaje de solicitudes de información. Para el periodo 2018 al 2020 se presentaron concisiones de gobierno dividido y alternancia política, así mismo, el porcentaje de solicitudes continuó en aumento, no obstante, para el último año se presenta una caída de 5 puntos porcentuales. Se puede destacar que en condiciones de pluralidad política y alternancia genera

un ambiente propicio para mejorar las condiciones de transparencia en su faceta reactiva.

Caso Estado de Querétaro

El estado de Querétaro ha mantenido un desarrollo gradual en materia de transparencia activa, ya que del periodo del 2012 al 2020 pasó de un porcentaje de avance del 57.3 al 98.2 % al 2020. En cuanto al promedio que mantiene en dicho periodo, este ronda en 86.6%, esto según datos de la consultora Aregional, lo que refleja los esfuerzos por contribuir en esta materia. En términos generales los resultados del porcentaje de avances se muestran en la gráfica siguiente.

Gráfica 14. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de Querétaro

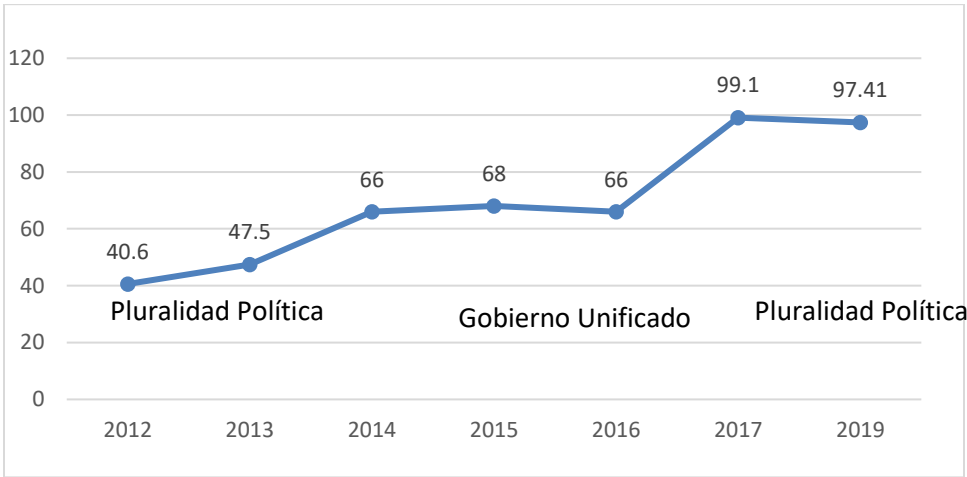


Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, prevalece una tendencia en aumento en la mejora de la transparencia activa en el estado. Sin embargo, se puede resaltar que del periodo de 2012 al 2015 cuando la entidad presentaba escenarios de pluralidad política los niveles de transparencia avanzaron de manera considerable. Mientras que en el año 2016 cuando en la entidad se presentó el fenómeno de gobierno unificado hubo un retroceso de 14 puntos en el porcentaje. No obstante, a pesar de este breve retroceso las condiciones antes mencionadas de pluralidad y alta competitividad en el legislativo local propician los contrapesos y que el ejecutivo

local mejore las condiciones de transparencia y esto se ve reflejado en el periodo 2017 al 2020 cuando se pasa a conseguir los niveles más altos en transparencia.

Grafica 15. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de Querétaro

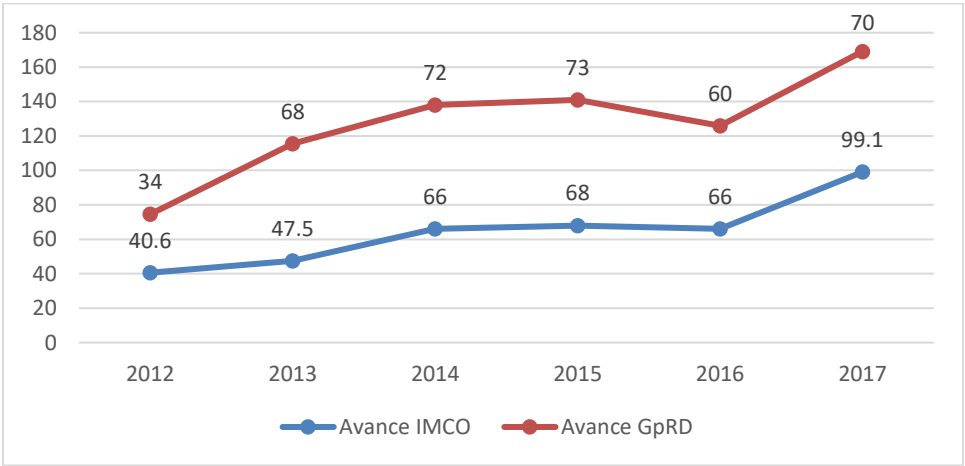


Fuente: Elaboración propia, con información del IMCO

La gráfica anterior muestra los resultados en transparencia activa, en su faceta presupuestal elaborada por el IMCO. En ella se puede constatar una tendencia de mejora puesto que se pasó en el año 2012 de un porcentaje de avance del 40.6 al 97.4 en el 2019. Sin embargo, el mayor grado lo alcanzó en el 2017 con el 99.1% de avance, esto se debe a tres factores fundamentales, uno ligado a las condiciones políticas que prevalecieron en la entidad, es decir, a las condiciones de pluralidad política ya que en el periodo que comprende del 2012 al 2014 se presentó un avance considerable en transparencia, puesto que en la entidad prevalecían dos fuerzas políticas contrarias, mientras que la gubernatura era contralada por el PAN, el congreso se encontraba dividido entre el PAN y las diferentes fuerzas políticas, entre ellas el PRI. En el periodo 2014 al 2016 bajo el contexto de gobierno unificado y de estabilidad política, en el cual el PAN obtuvo el control de la gubernatura y el congreso local, las condiciones en transparencia presupuestaria permanecen constantes. Sin embargo, con la pluralidad política que se comienza a presentar en la entidad en el 2017 y la llegada de otras fuerzas

políticas relevantes al congreso local como lo es MORENA y el PRI se generan contrapesos, lo que coadyuva a que la transparencia vaya en aumento. Otra de las explicaciones tiene relación con el avance en la implementación del modelo GpRD y su influencia en las mejoras en transparencia debido a la instrumentación de herramientas generadoras de información, como lo son el PbR, el SED y el conjunto de indicadores que se establecen en los planes y programas. Por último, a las asesorías realizadas por el BID para la mejora de la instrumentación del modelo GpRD¹⁸.

Gráfica 16. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de Querétaro.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO y de la SHCP.

Resaltando los datos que se tienen del avance y madurez del modelo GpRD en la entidad queretana con relación a los avances en transparencia presupuestaria se puede notar una comparación importante, puesto que en la medida en que va mejorando la calificación en la implementación del modelo GpRD, la transparencia presupuestaria va en aumento, incluso en el año 2016 cuando el modelo tiene un retroceso, también se ve presente este retroceso en la materia de transparencia.

¹⁸ Las asesorías brindadas por el BID al gobierno de Querétaro tuvieron por objeto el desarrollo de capacidades en los funcionarios públicos para la implementación del modelo GpRD, así como la difusión de diversas herramientas de gestión.

Es necesarios destacar los esfuerzos que ha realizado el estado de Querétaro en la materia. En términos generales se destaca que el estado ha mantenido una estrecha colaboración con el BID, el cual ha brindado asesorías en materia de GpRD, así como de sus herramientas, también se debe decir que los informes presentados por la SHCP constatan como la entidad así como otros estados han avanzado en la implementación del PbR y el Sistema de Evaluación de Desempeño como herramientas base para la presupuestación. Las capacitaciones y los primeros esfuerzos por contar con un servicio profesional de carrera han sido significativos para el desarrollo del modelo.

El estado de Querétaro en materia de transparencia reactiva, en el periodo del 2012 al 2020 recibió un total de 53426 solicitudes de información a la cual la unidad de transparencia del gobierno de Querétaro respondió que se atendieron en su totalidad dichas solicitudes¹⁹. Los resultados se presentan en el siguiente Cuadro.

Cuadro 15. Número de Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

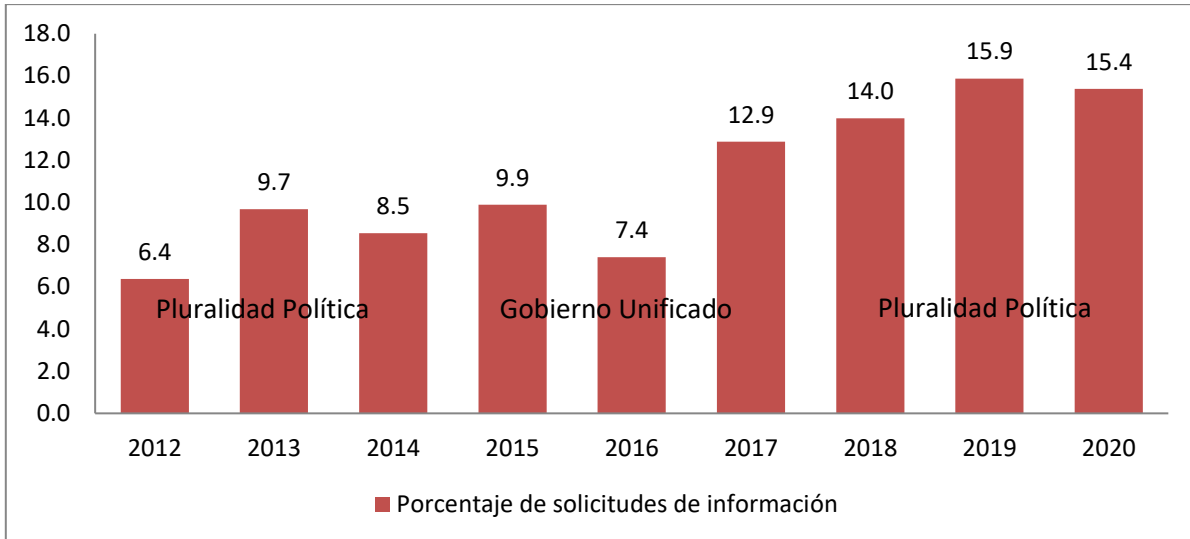
Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de Solicitudes de información	3407	5173	4560	5284	3952	6880	7471	8480	8219

Fuente: Elaboración propia con información de la unidad de transparencia del gobierno de Querétaro.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de solicitudes de información por año.

¹⁹ Esta información se obtuvo a través de una solicitud de información realizada mediante la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 2204590220000136.

Gráfica 17. Porcentaje de Solicitudes de Información del Año 2012 al Año 2020 en el Estado Querétaro



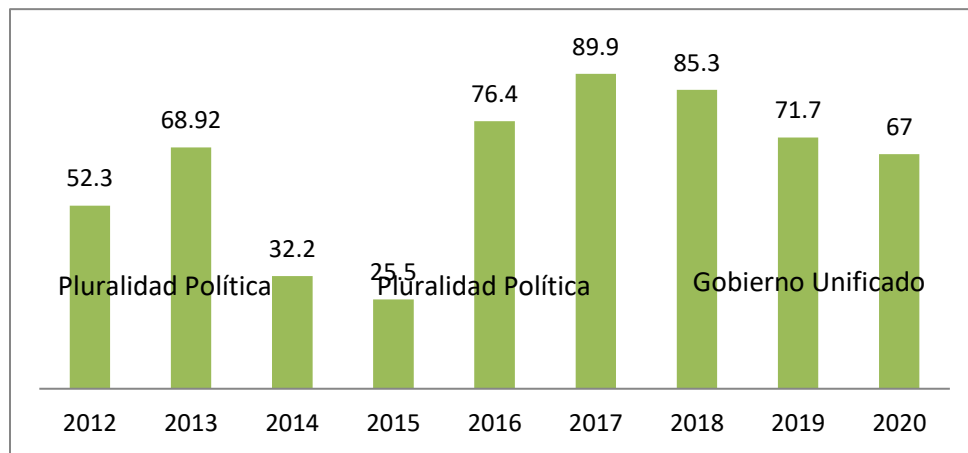
Fuente: Elaboración propia con datos de la unidad de transparencia del estado de Querétaro.

Se destaca que existe un aumento considerable en las solicitudes de información en el periodo que comprende del 2012 al 2020. Por otra parte, se observa que en el periodo que va del 2012 al 2015 se presentaba en la entidad un ambiente político de estabilidad sin alternancia y con una composición plural en el congreso local, lo que ha posibilitado que el avance en materia de transparencia reactiva vaya desarrollándose en la entidad. Del periodo que comprende del 2015 al 2018 permanece el contexto de estabilidad sin alternancia, no obstante, el PAN controla el ejecutivo local y el congreso lo que genera un ambiente de gobierno unificado, que termina por influir en los contrapesos y se ve reflejado que en el año 2016 cuando se presenta un retroceso importante en la tendencia del desarrollo de la transparencia. Sin embargo, el ambiente de competitividad política y pluralidad que acompaña el periodo del 2017 al 2020 incentiva que los niveles en transparencia reactiva continúen creciendo. Se destaca que el ambiente de pluralidad influye en el desarrollo de la transparencia en el estado de Querétaro aunado a las capacitaciones impartidas por el BID.

Caso Estado de Morelos

El estado de Morelos ha presentado diversas inconsistencias en el desarrollo de la transparencia activa, manteniendo un promedio del 63.2% del periodo que comprende del año 2012 al año 2020, siendo el año 2017 cuando presenta su mejor calificación con el 89.9% y el año 2015 tiene su menor calificación con el 25.5%, esto según datos de la consultora Aregional. Los resultados generales se muestran en la siguiente gráfica.

Gráfica 18. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de Morelos

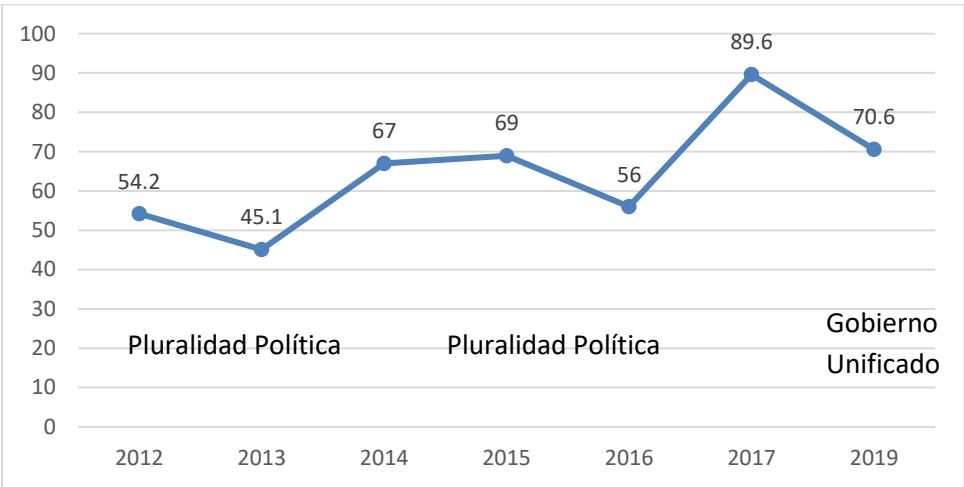


Fuente Elaboración propia, con datos de Aregional.

Como se puede observar el periodo en que menor transparencia activa ha presentado la entidad es del 2012 al 2015, incluso se nota un retroceso al pasar del 68.9% al 32.2% del año 2013 al 2014. Cabe mencionar que el contexto político que se presentaba en la entidad era de estabilidad con alternancia y pluralidad política. Mientras que en el periodo del 2016 al 2018 se presentan los mayores avances en materia de transparencia, que coinciden con el ambiente de pluralidad política que prevalecía en la entidad. Es relevante mencionar que a pesar de que se presentaba un ambiente de pluralidad en la entidad morelense, su contexto político era muy convulso debido a los conflictos internos partidistas. Sin embargo, del año 2018 al 2020 la tendencia va a la baja y se puede deber en gran medida por el fenómeno que se presenta de estabilidad con alternancia y gobierno

unificado, ya que la colación Juntos Haremos Historia liderada en la entidad por el PES y MORENA mantiene el control del congreso local y del ejecutivo, lo que genera un ambiente propicio de opacidad e inhibe la transparencia en la entidad.

Gráfica 19. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de Morelos



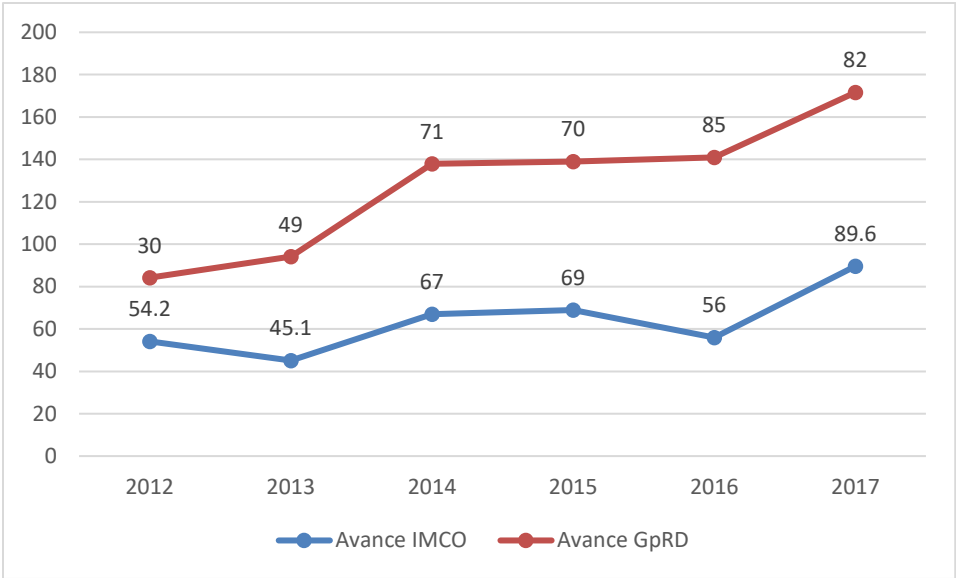
Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO

La gráfica anterior muestra los avances en transparencia activa en su faceta presupuestal, se puede notar la inconsistencia, puesto que prevalecen periodos al alza y periodos a la baja sin una tendencia clara. El mejor resultado se obtuvo en el año 2017 con un 89.6%, mientras que el grado más bajo se obtuvo en el 2013 con el 45.1%. En términos generales se puede resaltar que en los periodos de pluralidad política que van del 2012 al 2018 se presentan avances y retrocesos como los que se suscitaron en el 2013 y 2016, sin embargo, en los demás años se presentan condiciones de mejora. Como ya se mencionó, del año 2018 en lo subsecuente, se presentaron condiciones de gobierno unificado y se ve reflejado en el deterioro de la transparencia presupuestal ya que en el año 2019 se retrocede 19 puntos en comparación con el año 2017, esto según datos del IMCO.

En cuanto a la comparación que se puede realizar de los avances del modelo GpRD en el estado de Morelos y los resultados en materia de transparencia presupuestaria, no es tan clara la relación debido a las inconsistencias que

prevalecen en la entidad. Sin embargo, en términos generales se puede observar que en la medida en que va mejorando el modelo, la transparencia tiene ciertas mejoras. No obstante, por momentos pierde relación y se debe en gran medida a las condiciones políticas que prevalecen en la entidad, así como a las inconsistencias en la implantación de la GpRD. Los resultados se muestran en la gráfica siguiente.

Gráfica 20. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de Morelos.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO y de la SHCP.

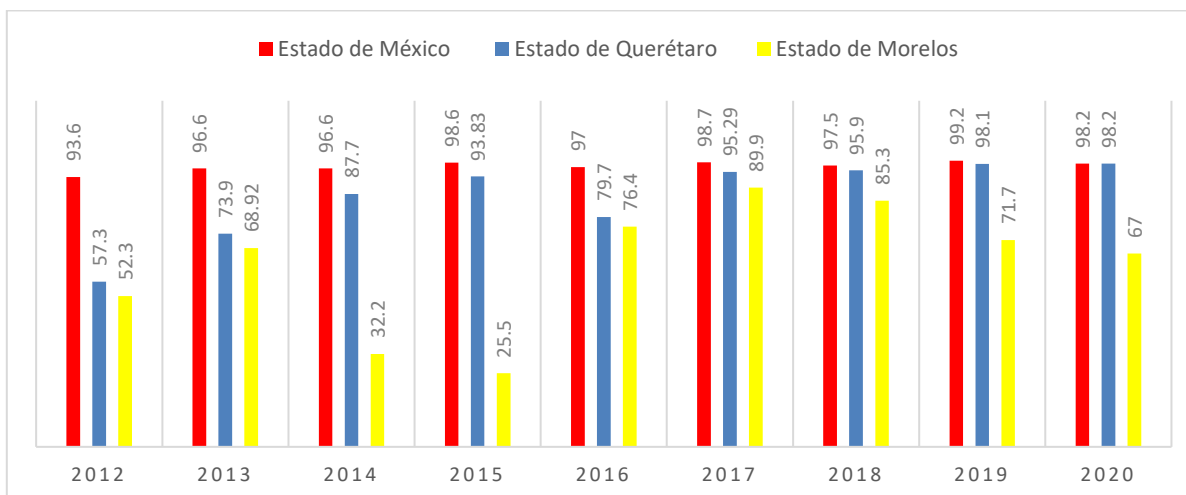
En cuanto a la materia de transparencia reactiva, es de destacar diversos elementos que impiden conocer los avances en esta materia en la entidad morelense. 1) Actualmente el estado de Morelos cuenta con una plataforma digital denominada “Transparencia Morelos mx.”, en la cual se destaca un aviso que menciona que la información de dicha página es de carácter proactivo, es decir, que solo se encuentra información que el gobierno desea publicar. 2) Si el usuario desea conocer la información que por ley los sujetos obligados deben de publicar y difundir, o si quiere obtener información adicional, es necesario consultar “la Plataforma Nacional de Transparencia” 3) Se llevaron a cabo tres solicitudes de información, dirigidas a la Oficina del Gobernador con número de

folio170355022000024, a la Secretaría de Gobierno con folio 171236422000076 las cuales mencionaron no contar con información o base de datos referentes a las solicitudes de información recibidas en el periodo 2012 al 2020. Por tal motivo se procedió a realizar una nueva solicitud de información al Instituto Morelense de Información Pública y Estadística con folio 170362822000258 la cual se encuentra en proceso, puesto que dicho instituto decidió ampliar el periodo de contestación. 4) se procedió a revisar las estadísticas de la Plataforma Nacional de Transparencia a lo cual solo se arrojaban datos del año 2021. En suma, se han realizado las gestiones necesarias para obtener dicha información, sin embargo, a la fecha no se ha presentado respuesta a las solicitudes de información realizadas en esta materia.

Comparativo de los avances de transparencia en el estado de México, Querétaro y Morelos.

En términos generales los avances en transparencia activa, que son los relacionados a la obligación de las autoridades por publicar información de su competencia, presentados del año 2012 al año 2020 en los tres casos de estudio revisado en los párrafos anteriores, se muestran en la siguiente gráfica.

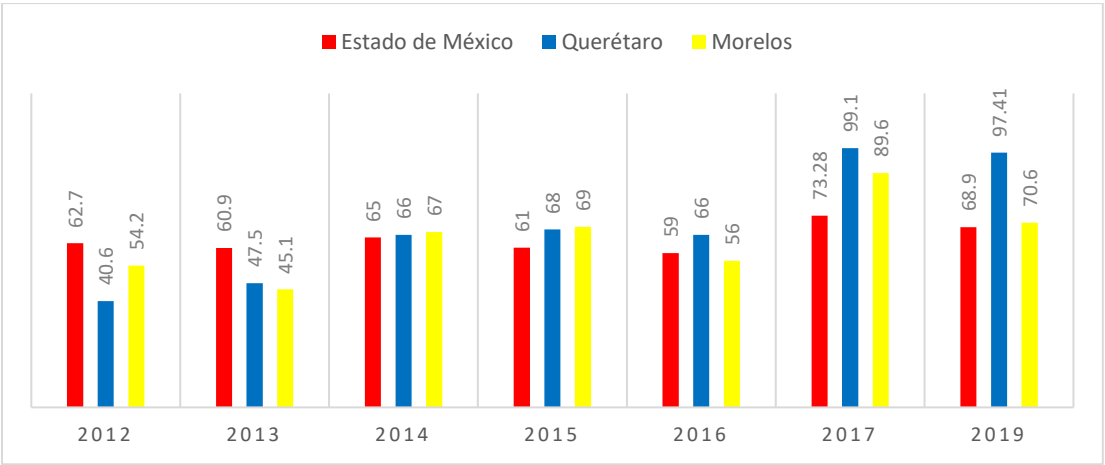
Gráfica 21. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Activa en el Estado de México, Querétaro y Morelos



Fuente: Elaboración Propio con datos de Aregional

Como se puede evidenciar en la gráfica anterior, se destaca que tanto el estado de México como el estado de Querétaro presentan en términos generales los mayores avances en términos de transparencia activa, según datos de Aregional. Mientras que el estado de Morelos es el que presenta los menores avances. El estado de México mantiene un avance constante en el periodo del 2012 al 2020, manteniendo un promedio general del 97.3%, por su parte el estado de Querétaro ha venido con un avance de menos a más y con un promedio de avances del 86.6%, mientras que el estado de Morelos mantiene un promedio del 83.2%. En relación con las condiciones políticas que se presentaban en dichas entidades, se debe mencionar que en condiciones de pluralidad política han propiciado el mejor ambiente para el desarrollo de la transparencia como se observa en el periodo de 2018 y 2020 cuando el estado de México y el de Querétaro presentaron estas condiciones su porcentaje en transparencia mejoro, mientras que el estado de Morelos en ese mismo periodo presento una condición de gobierno unificado y de menor pluralidad sus porcentajes en transparencia vinieron a la baja y esto contrasta ya que en el periodo del 2015 al 2018 cuando presentaban mayor pluralidad, es cuando obtuvieron sus mejores avances en transparencia activa.

Gráfica 22. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal en el Estado de México Querétaro y Morelos

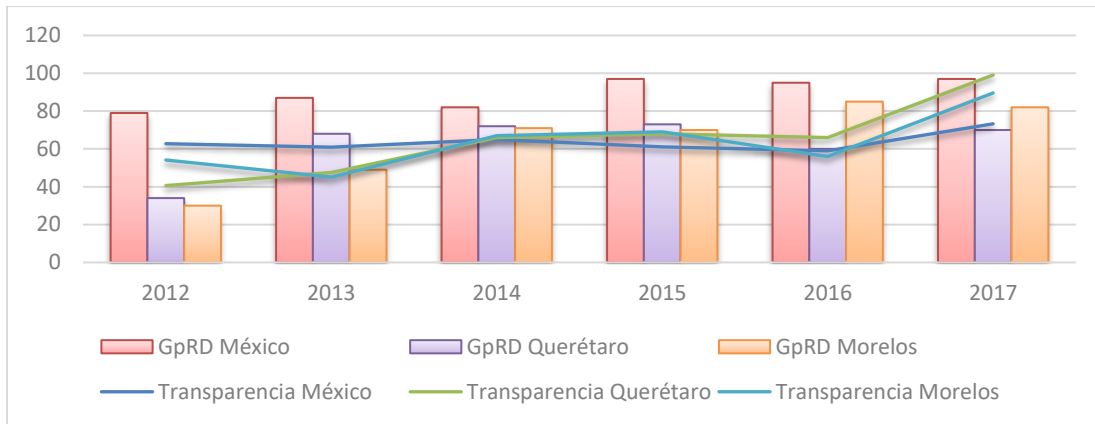


Fuente: Elaboración propia con datos del IMCO.

Lo referente a la faceta de transparencia activa con énfasis en la rama presupuestal, los resultados son contrastantes, puesto que encontramos en primera posición al estado de Querétaro con un 69.2% promedio de avances globales de lo que va del año 2012 al 2019, mientras que en segundo lugar encontramos al estado de Morelos con un 64.5% promedio de avance, muy similar al estado de México con un 64.4% promedio. Se destaca como en el periodo de 2012 al 2014, cuando se presentaba un contexto político de pluralidad en la entidad morelense y de Querétaro la transparencia presupuestal fue a la alza. Por su parte la entidad mexiquense que presentaba condiciones de gobierno unificado y de predominio del PRI tuvo su menor desempeño en materia de transparencia presupuestal. En este mismo tenor con el desarrollo de la pluralidad en la entidad mexiquense también se fue mejorando las condiciones de transparencia en la entidad. Mientras que en el estado de Querétaro en el periodo del 2015 al 2016 cuando se presentaron condiciones de gobierno unificado las condiciones de transparencia presupuestal se redujeron significativamente, no obstante, cuando las condiciones regresaron a la pluralidad del periodo del 2017 al 2019, la transparencia aumento considerablemente. Un hecho interesante es lo sucedido en la entidad morelense, que al venir avanzando gradualmente en sus avances de transparencia presupuestal mientras se desarrollaba un contexto de pluralidad. Sin embargo, cuando estas se vieron modificadas a partir del 2018 y la entidad vivió un fenómeno de gobierno unificado al tener el control del ejecutivo y el legislativo por la Coalición Juntos Haremos Historia integrada por el PES, MORENA y el PT, la transparencia presupuestal sufrió un retroceso considerable.

La relación entre el modelo de la GpRD y su contribución a la transparencia en su rama presupuestaria se ve reflejada a lo largo del periodo que comprende del 2012 al 2017 cuando se comparan los datos de transparencia del IMCO, con el grado de avance y madurez del modelo GpRD, propuesto por la SHCP. En este sentido se ha identificado que existe cierta relación ya que en la medida en que el modelo GpRD va avanzando y consolidándose, también la transparencia va en aumento y cuando existe retroceso en el modelo también se presenta cierto retroceso en la transparencia, esto se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 23. Comparativo de Avance de Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD en el Estado de México, Querétaro y Morelos.

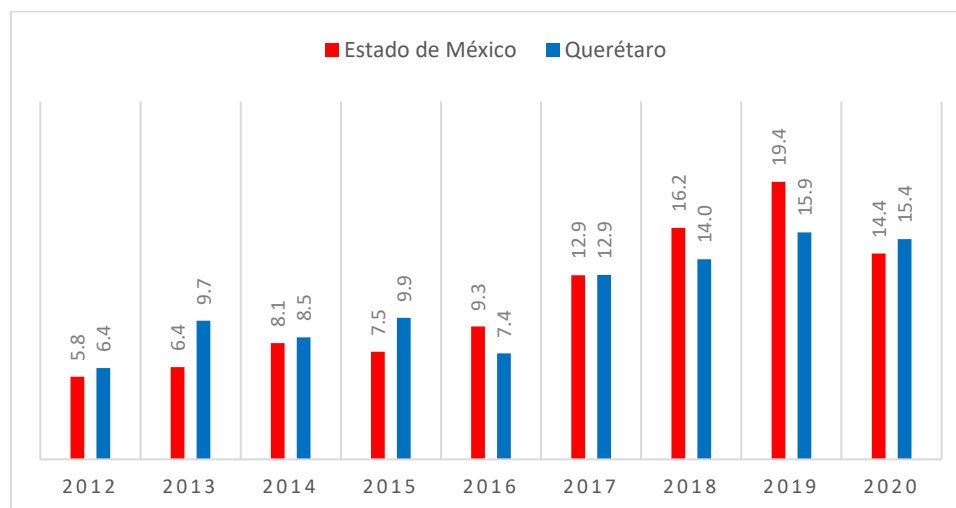


Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO y la SHCP.

Como se puede observar, el estado de México pasó de un avance de la GpRD del 79% y en transparencia del 62.7% en el 2012, a colocarse en 97% de avance GpRD en 2017 y 73.2% en transparencia. La tendencia más clara se refleja en el caso de Querétaro el cual tenía un avance GpRD del 34% y en transparencia del 40.6% en el 2012, mientras que en el transcurrir del periodo 2012 al 2015 mantiene una tendencia a la alza, en el 2015 cuando el modelo sufre un retroceso también así se presenta un retroceso en la transparencia, no obstante, en el 2017 se recupera la tendencia a la alza y se observa un aumento en el avance de las herramientas de la GpRD del 70% y de transparencia su mayor pico con 99.1% de avances. El caso del estado de Morelos también se identifica una tendencia principalmente en el periodo del 2012 al 2015, ya que en la medida que va mejorando el modelo GpRD asimismo va mejorando la transparencia, sin embargo, dicha tendencia se ve interrumpida en el 2016 en gran medida por las condiciones políticas que prevalecían en la entidad.

En materia de transparencia reactiva se presenta un comparativo con el promedio de solicitudes recibidas anualmente del periodo que comprende del año 2012 al 2020. En este sentido se presentan los datos del estado de México y Querétaro.

Gráfica 24. Comparativo del desarrollo de la Transparencia Reactiva en el Estado de México y Querétaro.²⁰



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información.

En la gráfica se muestra el porcentaje de solicitudes de información recibidas al ejecutivo local del estado de Querétaro y estado de México. Se destaca que del periodo que comprende del 2012 al 2015 el estado de Querétaro presentó un porcentaje mayor en solicitudes de información en comparación con las solicitudes de información recibidas en el estado de México. Es de destacar el contexto político prevaeciente den las dos entidades, ya que en el Edoméx se encontraba un ambiente de gobierno unificado que inhibe la participación, mientras que el de Querétaro se presentaban condiciones de pluralidad política y en consecuencia más propicio para el desarrollo de la transparencia reactiva. En contraste mientras que la entidad mexiquense va mejorando sus condiciones de pluralidad a partir del 2016 van mejorando de manera significativa el porcentaje de solicitudes de información puesto que el ambiente político es más propicio para ello. Por su parte el estado de Querétaro va manteniendo esa tendencia a la alza en sus condiciones de transparencia reactiva puesto que su contexto político de desarrolla en condiciones de pluralidad.

²⁰ Es importante mencionar que en el comparativo solo se muestran datos del estado de México y Querétaro, ya que el estado de Morelos no presentó información al respecto.

En suma, los avances en transparencia en su faceta activa son más sobresalientes, los casos del estado de México y Querétaro, mientras que el estado de Morelos permanece con un menor avance. En el énfasis de la transparencia presupuestal el estado de Querétaro es quien obtiene el mejor resultado, mientras que en segundo lugar se encuentra el estado de México y Morelos. En la transparencia reactiva los resultados son muy similares en el estado de México y Querétaro con periodos diferenciados de mayor porcentaje de solicitudes de información. Cabe mencionar que las condiciones de pluralidad política que se han presentado a lo largo del periodo 2012 al 2020 han propiciado que se genere un ambiente propicio para el desarrollo de la transparencia en sus diferentes facetas, mientras que en periodos en donde hay menor la pluralidad y se presentan condiciones de gobierno unificado es cuando se presentan los menores avances en transparencia. Otro dato para destacar es que con la implantación, desarrollo y maduración del modelo y herramientas GpRD, las condiciones en transparencia activa en su faceta presupuestal han mejorado puesto que la información generada por las herramientas GpRD es utilizada para transparentar lo que realiza el gobierno con los recuso públicos. Es importante mencionar que si bien pueden existir diferentes variables que contribuyen al desarrollo de la transparencia, la variable del modelo y herramientas GpRD aunado a la variable del contexto político juegan un papel relevante para el desarrollo de esta. Puesto que a pesar de que el modelo y herramientas GpRD ha sido difundido y homologado en los tres casos de estudio revisado, el desarrollo de la transparencia ha sido diferenciado puesto que la condicionante del contexto político han jugado un rol importante como ya se analizó en párrafos anteriores.

3.3 La Gestión para Resultados en el Desarrollo y su Contribución a la Rendición de Cuentas en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020

La aplicación del modelo GpRD tiene una finalidad política y es la de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, esta última entendida como el acto de los

servidores públicos por dar cuenta de sus acciones a la ciudadanía, quedando en un estado de escrutinio público. La rendición de cuentas incluye en si misma diversos elementos, tales como: 1) La transparencia, entendida como la obligación de la autoridad de presentar la información de las acciones que realiza. 2) La responsabilidad, la cual tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para exigir a sus autoridades que justifiquen sus acciones. 3) La sanción, que tiene que ver con las medidas con las que cuenta la sociedad para sancionar a sus autoridades en caso de que realicen acciones indebidas o fuera del marco de la legalidad. 4) La correlación de fuerzas, este elemento tiene que ver con la relación que se presenta entre el legislativo y el ejecutivo local, los contrapesos entre poderes, así como las condiciones de gobierno dividido, unificado o de pluralidad política. 5) Las herramientas de la GpRD que se utilizan en este marco de rendición de cuentas como lo son las auditorías, los sistemas de evaluación, los sistemas de gestión, los indicadores de resultados, las matrices de resultados, entre otras. En este sentido, el siguiente apartado tiene por objeto analizar como las condiciones del contexto político y los principios y herramientas de la GpRD contribuyen a los avances en materia de rendición de cuentas en los estados de México, Querétaro y Morelos, mediante el análisis de tres indicadores. 1) Análisis del informe de resultados de la cuenta pública del ejecutivo local, realizado por la entidad fiscalizadora de cada estado, que para el caso del estado de México es el Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM), para el estado de Querétaro es la Entidad Superior de Fiscalización del estado de Querétaro (ESFE), mientras que para el estado de Morelos es la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso de Morelos (ESAF). 2) El análisis del porcentaje de auditorías. 3) El porcentaje de denuncias y sanciones emitidas por irregularidades en la revisión de las cuentas públicas. Cabe mencionar que esta información cubre un periodo del 2012 a 2020 y para ello se recurrió a la revisión de base de datos de las entidades fiscalizadoras, así como al uso de solicitudes de información.

Caso estado de México

Con el objetivo de dar veracidad, supervisar y auditar el ejercicio de los recursos públicos, se han creado entidades de fiscalización superior locales, que para el caso del estado de México es el OSFEM el cual se encarga de auditar y revisar la cuenta pública de esta entidad federativa. Esta obligación se sustenta en la constitución local de la entidad, en el artículo 8 fracción III y el artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior del estado de México, y en el cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En este sentido se pretende analizar el informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del poder ejecutivo del estado de México, correspondientes a los ejercicios fiscales del 2012 al 2020, el cual en términos generales se compone de 12 libros, que contempla la vertiente programática y presupuestal. En términos generales se integra de la siguiente por los siguientes segmentos: 1) presentación; 2) naturaleza jurídica; 3) objeto de la auditoría; 4) de la forma de gobierno local, 5) el conjunto de estados analíticos sobre los ingresos y egresos; 6) el resultado de la fiscalización y los otros libros restantes hacen referencia a los informes de los otros poderes del estado y los municipios de la entidad (OSFEM, 2012). Para objeto del presente análisis se retoman los hallazgos globales que muestren las deficiencias de diseño y de operación que podrían afectar la administración de la entidad y en consecuencia afectar el ejercicio de rendición de cuenta. Los resultados generales se enuncian a continuación.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2012 menciona que la entidad fiscalizable proporciono la información programática y presupuestal en tiempo y forma, conforme a los lineamientos generales establecidos, cumpliendo con los ordenamientos legales en la materia.

Respecto a los hallazgos de la presente revisión se detectó que la Secretaría de Transportes y la Coordinación General de Comunicación Social, presentan saldos contrarios conforme a su naturaleza y en lo establecido en los manuales de contabilidad. Cabe mencionar que, al cierre del 2012 en la cuenta de anticipo a

contratistas, presenta un saldo por 109, 469. 2 miles de pesos que durante el ejercicio no presentó movimiento, incumpliendo lo establecido en el manual único de contabilidad gubernamental. También se detectó que el Fondo de Aportaciones Para la Educación Básica y Normal presenta un pendiente de aclaración por 40, 411.7 miles de pesos, presente por solventa. Mientras que el Fondo de Aportaciones Múltiples tiene un pendiente de aclaración por 2, 649. 2 miles de pesos. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud también presenta una aclaración por 1, 133. 9 miles de pesos. El Fondo de aportaciones para la infraestructura Social Estatal tiene un pendiente de aclaración por 16, 521. 3 miles de pesos (OSFEM, 2012).

En resumen, las observaciones realizadas por el OSFEM al ejercicio del gasto público giran en torno a aclaraciones del destino de ciertos recursos públicos, principalmente estos hallazgos se encuentran en los diversos fondos estatales, mientras que solo el gobierno central cuenta con dos observaciones por aclaración de recursos.

En cuanto a las auditorías el informe marca que se realizaron 2 por auditores externos al OSFEM, con objetivo de auditar el título 100, de servicios generales y las adquisiciones.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2013 cuenta con las siguientes recomendaciones generales. Realizar de manera adecuada el registro de las cuentas contables, apegándose a lo que indica el manual único de contabilidad gubernamental, por lo cual se emitieron dos recomendaciones en este sentido. A su vez se pidió publicar en las páginas de internet del gobierno del estado la información financiera que establece la LGCG. Mientras que las observaciones más significativas se encuentran en los fondos de aportaciones estatales. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal presenta en total dos hallazgos por aclarar el destino de 258,998. 5 miles de pesos, asimismo recibió 12 recomendaciones generales. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos presenta un hallazgo por 319. 1 miles de

pesos y 8 recomendaciones preliminares. Respecto a las auditorías se realizaron 3 externas durante el ejercicio fiscal 2013.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2014 cuenta con los siguientes resultados. Las recomendaciones derivadas a los organismos auxiliares y a los fondos de aportación fueron remitidas en lo particular a cada organismo, mientras que en términos generales no se presentaron inconsistencias, más allá de las recomendaciones emitidas por el OSFEM. Respecto a las auditorías se realizaron 7 en total durante el ejercicio fiscal 2014.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2015 cuenta con los siguientes resultados. Entre los hallazgos se destaca un diferencia de 38.888.9 miles de pesos en la deuda pública entre el fideicomiso maestro y la cuenta pública, por lo que se recomienda se explique dicha diferencia. Respecto al sector central no se identificaron hallazgos, mientras que en el sector auxiliar las observaciones se encuentran directamente en el informe de cada unidad. Respecto a las observaciones o hallazgos en los fondos de aportaciones estatales, estos se remiten directamente a los fondos. Sin embargo, no se detectan inconsistencias graves en la cuenta pública. Respecto a las auditorías se realizaron 12 en el ejercicio fiscal 2015.

Es importante hacer un corte hasta este periodo y relacionarlo con la situación y contexto político que se presentaba en la entidad, puesto que vale la pena recordar que en este periodo la entidad presentaba un gobierno unificado, ya que el PRI controlaba el ejecutivo y legislativo local, lo que abona a generar un ambiente menos propicio para la rendición de cuentas, asimismo, esta condición facilitó que el ejecutivo modificara los montos presupuestales realizando subejercicios de recursos sin mayores consecuencias. También es de resaltar que en este periodo comienza a introducirse el modelo de la GpRD, en este sentido, la información generada por los entes públicos es homologada y permite un mejor análisis y comprensión de los datos que se presentan en la entidad. También es de

resalta que el estado de México es una de las entidades más avanzadas en la materia lo que ha permitido contar con una gama de información que permita evaluar el ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, el contexto político de la entidad no es propicio para una revisión más exhaustiva del ejercicio de los recursos públicos, puesto que en este periodo no se han detectado inconsistencias graves en la cuenta pública, y en consecuencia no se han emitido denuncias o sanciones por dichos hechos.

El informe de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2016 cuenta con los siguientes resultados. El sector central presentó las siguientes observaciones, se mantiene un cumplimiento efectivo de lo que exige la LGCG. También se menciona que la entidad presenta un balance presupuestal en conformidad con lo dispuesto en la ley de disciplina financiera y solo uno de los indicadores representa un riesgo alto, y es el que tiene que ver con las obligaciones a corto plazo con proveedores y contratistas sobre los ingresos totales. Cabe mencionar que para este año ya se anexan los requerimientos que solicita la ley de disciplina financiera. Respecto a las observaciones de las unidades auxiliares estas se remiten directamente en sus informes. Los hallazgos identificados en los fondos estatales son remitidos directamente a los informes de dichos fondos y de manera general no se identificaron hallazgos. Respecto a las auditorias se presentaron 7 en el ejercicio fiscal 2016.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2017 cuenta con los siguientes resultados. Respecto al comportamiento de la fiscalización del sector central se menciona que cumplió en su totalidad con los requerimientos de la LGCG, asimismo, en los 6 indicadores de la LDCF se cumplieron con 5 mientras que solo el de obligaciones a corto plazo con contratistas se mantiene en rojo. Lo referente al sector auxiliar y a los fondos estatales las observaciones fueron remitidas directamente a los mismos y en la cuenta general no se presentan

hallazgos relevantes. Respecto a las auditorías se presentaron un total de 7 en el ejercicio fiscal 2017.

Es importante resaltar que para este periodo del 2015 al 2017 la entidad mexiquense comenzó a transitar a un contexto de mayor pluralidad política ya que el partido que controla la gubernatura pierde el control del legislativo, lo que propicia un escenario más favorable para la rendición de cuentas. En este contexto se prestaron cambios al interior de la legislatura y del OSFEM, entre las que se destaca el cambio en la titularidad de la auditoría y se abre un proceso de selección para elegir al nuevo titular del órgano. Este escenario de pluralidad ofrece un mayor control a las acciones que realiza el ejecutivo y en consecuencia brinda las condiciones para que este rinda cuentas de su quehacer público.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2018 cuenta con los siguientes resultados. En términos generales se cumplió al 100% con los lineamientos financieros y no se encontraron hallazgos. Respecto al comportamiento del sector central, este cumplió en un 100% con lo establecido por la LGCG, mientras que el sistema de alerta o indicadores de la LDF se resalta que la entidad tiene un balance presupuestario de recursos negativos, presenta un nivel de endeudamiento sostenible por lo que podría incurrir en un endeudamiento del 15% de sus ingresos de libre disposición. El cumplimiento de ADEFAS se mantienen en los porcentajes establecidos y se presenta un incumplimiento en el porcentaje de incremento en los servicios personales. Respecto al sector auxiliar no se presentaron hallazgos. El informe del 2018 concentra mayor información y precisión a diferencia de los informes anteriores, en este sentido ofrece un panorama general del comportamiento y fiscalización de la entidad mexiquense. En lo financiero se tiene un porcentaje del 100% en el cumplimiento con los lineamientos de la LGCG y la LDF.

En lo tocante a las auditorías en el ejercicio fiscal se desarrollaron 10 auditorías del desempeño, las cuales arrojaron un total de 261 hallazgos y 30 recomendaciones. También se realizaron 28 evaluaciones programáticas con 236

hallazgos, 263 recomendaciones. Por otra parte, se presentaron 97 evaluaciones de desempeño con 532 hallazgos y 532 recomendaciones. En cuanto a los resultados de los indicadores de las matrices de indicadores de resultados (MIR) el 84% se cumplió en su totalidad el 10% un avance regular y el restante se presenta en condiciones pésimas o críticas.

Con los cambios que se han propiciado al integrar un congreso más plural y con el cambio del titular de la auditoría se lleva a cabo una serie de modificaciones en torno a como se venía presentando el informe de resultados de la cuenta pública lo que da pie a un nuevo modelo que se ve reflejado en el informe general del 2019.

Es importante mencionar que, para el informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, su estructura y metodología ha cambiado sustancialmente, centrando más el énfasis en la aplicación de auditorías de diferente índole. En esta ocasión el informe se integra por 32 libros y dos informes consolidados para el caso estatal y municipal. Esta integración obedece a la ejecución de 156 auditorías en la cual se verifico el destino de los recursos públicos del ejercicio fiscal 2019. Cabe mencionar que solo en el ámbito estatal se realizaron un total de 42 auditorías de las cuales 36 fueron financieras con un total de 294 observaciones cuyo monto a aclarar asciende a 14, 606,329.9 miles de pesos. El 58% de las observaciones tienen que ver con pagos sin comprobación, el 20% con falta de control presupuestal y contable y el 10% por excedentes en nómina. 1 auditoría de obra con 37 observaciones y un monto a aclarar de 106,731.9 miles de pesos. El 48% de las observaciones tiene que ver con irregularidades en el costo de la obra, el 22% por no realizar el cobro de servicios de control necesarios y el 11% por pagos que no corresponden a dichos conceptos. 5 auditorías de desempeño con un total de 190 observaciones, de las cuales el 38% tiene que ver con ineficiencia en la ejecución de programas y proyectos, el 29% por ineficacia en la ejecución de programas y proyectos y el 24% por carencia de congruencia en la operación de los programas (OSFEM, 2019).

En términos generales las recomendaciones que emitió el OSFEM tiene que ver con la mejora de los controles internos, actualización de certificaciones y conocimientos, publicación de manuales de organización y procedimientos, mejorar el cumplimiento de metas en planes y programas, elevar la cobertura y focalización.

El informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del estado de México y municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2020 cuenta con los siguientes resultados. El énfasis que se tiene en este informe es el de las auditorías con un total de 45, de las cuales 16 son de desempeño, 11 son financieras y 3 son de obra. Debe mencionarse que en general se presentaron 319 observaciones, 613 recomendaciones, 51 solicitudes de aclaraciones y 5 promociones de responsabilidades administrativas sancionadoras. Este punto es relevante ya que se realizó una solicitud de información dirigida al OSFEM en la cual se le preguntaba por el número de sanciones administrativas derivadas de la cuenta pública o de las auditorías en el periodo de 2012 al 2020, a lo cual el OSFEM a través de su unidad de transparencia respondió que no se habían presentado sanciones o denuncias al respecto. Sin embargo, para el año 2020 ya se comienza a promover acciones en esta materia como resultados de las fiscalizaciones que realiza el OSFEM.

Es importante destacar como a partir del contexto de pluralidad política que se presentó en la entidad a partir del 2015 y la cual se fue acrecentando en el 2018, los procesos de fiscalización en la entidad pasaron de ser tan rígidos, y concentrados en el cumplimiento de la cuenta pública y los lineamientos de la LGCG y la LDF, a centrarse en la aplicación de auditorías en materia de desempeño, de obra y financiera, lo que ha generado resultados significativos en la mejora de la rendición de cuentas ya que para el 2020 el informe menciona expresamente la aplicación de sanciones y denuncias por inconsistencias encontradas en las auditorías, mientras que en los años anteriores solo se realizaban observaciones con el carácter preventivo para corregir dichas irregularidades.

Cuadro 16. Resumen de Observaciones Generales de la Revisión de la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de México.

Año	Observaciones generales	Contexto Político
2012	-Saldos contrarios a la naturaleza de la Secretaría de Transportes y Comunicación Social. -Saldos sin movimientos. -Dos fondos de aportación presentan saldos por comprobar.	Gobierno Unificado
2013	-Registro inadecuado en las cuentas contables. -Publicación de la información financiera. -Fondos de aportación presentan saldos sin comprobar.	Gobierno Unificado
2014	-No se presentaron inconsistencias generales.	Gobierno Unificado
2015	-Saldos por comprobar en la deuda pública y fideicomisos.	Pluralidad Política
2016	-Se presenta un balance presupuestal en conformidad con lo establecido por la Ley de disciplina financiera.	Pluralidad Política
2017	-Mantiene un indicador en rojo, respecto a la deuda contraída a corto plazo.	Pluralidad Política
2018	-Nivel de endeudamiento sostenible. -Incremento en el gasto de servicios personales. -El 10% de las MIR presentan un avance insuficiente.	Gobierno Dividido
2019	-Pagos sin comprobación -Falta de control presupuestal -Irregularidades en el costo de diversas obras. -Ineficiencias en ejecución de programas y proyectos.	Gobierno Dividido
2020	-Promoción de 5 procesos de responsabilidad	Gobierno Dividido

- administrativa.
- Falta de control presupuestal.
- Observaciones en obras públicas.

Fuente: Elaboración propia.

Auditorías y sanciones.

Un par de elementos indiscutibles y que forman parte de la rendición de cuentas, es sin duda alguna, las auditorías como elementos de análisis al ejercicio de recursos públicos y las sanciones a las autoridades que realizan indebidamente su labor pública. En este sentido en el siguiente apartado tiene por objeto mostrar cuantitativamente el número de auditorías realizadas al gobierno mexiquense en el periodo que comprende del 2012 al 2020, así como el número de denuncias o sanciones derivadas de dichas auditorías.

Cuadro 17. Número de Auditorías Realizadas al Poder Ejecutivo del Estado de México

Año	Número de Auditorías	Descripción	Contexto Político
2012	2	Auditorías realizadas por entes externos.	Gobierno Unificado
2013	3	Auditorías realizadas por entes externos.	Gobierno Unificado
2014	7	Auditorías a entidades de la administración central.	Gobierno Unificado
2015	12	Auditorías a entidades de la administración central.	Pluralidad Política
2016	7	Auditorías a entidades de la administración central.	Pluralidad Política
2017	7	Auditorías a entidades de la administración central.	Pluralidad Política
2018	10	Auditorías a entidades de la	Gobierno Dividido

		administración central.	
2019	42	De las cuales 36 fueron financieras, 5 de desempeño y 1 de obra.	Gobierno Dividido
2020	45	De las cuales 16 son de desempeño, 11 financieras y 3 de obras.	Gobierno Dividido

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados de las cuentas públicas del 2012 al 2020.

Es importante mencionar que los datos de la tabla anterior se extraen de lo mencionado en los informes de resultados de fiscalización de las cuentas públicas. De la tabla anterior se puede rescatar, que en los periodos que comprenden del 2012 al 2015, cuando un mismo partido controlaba el ejecutivo y legislativo, se realizaban en menor medida auditorías, por ende, se generaba un ambiente de mayor opacidad y menor rendición de cuentas. Mientras que en el periodo del 2015 al 2018 y con el desarrollo de la pluralidad política las auditorías mantuvieron un aumento considerable. Pero el pleno desarrollo de las auditorías y el aumento en las mismas se logra pasado el 2018 cuando el congreso local es controlado principalmente por el partido MORENA el PVEM y el PT, grupo político distinto al PRI que controla el ejecutivo y con ello crece la pluralidad política en la entidad lo que genera que las condiciones de rendición de cuentas mejoren. Otra reflexión al respecto es que con el desarrollo del modelo GpRD se fueron mejorando los esquemas, lineamientos y metodologías para llevar a cabo las auditorías, es decir, conforme va avanzando la implementación del modelo GpRD va aumentando gradualmente los mecanismos de auditorías y con ello la rendición de cuentas.

En lo tocante a las sanciones, solo se encuentran presentes 5 promociones de responsabilidad sancionadora en el ejercicio fiscal 2020, mientras que para los ejercicios fiscales anteriores no se presentó información al respecto. Es de destacar que en los periodos de menor pluralidad política fue cuando no se promovieron medidas o sanciones derivadas de la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente. Sin embargo, para el año 2020, cuando el estado de México presentó un escenario de mayor pluralidad y contrapesos, así como un

desarrollo óptimo del modelo GpRD, se presentaron las primeras sanciones derivadas el mal ejercicio de recursos y de la función pública.

Caso estado de Querétaro

En el estado de Querétaro, la Entidad Superior de Fiscalización del estado de Querétaro (ESFE), es la encargada de auditar y revisar el correcto ejercicio de los recursos públicos. El proceso de fiscalización se presenta de la siguiente manera:

- 1) Mediante oficio la Secretaría de Planeación y Finanzas de la entidad fiscalizable, presenta al titular de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal correspondiente.
- 2) Mediante oficio la ESFE inicia las gestiones necesarias para la realización de las auditorías correspondientes.
- 3) Mediante oficio el ESFE presenta las observaciones y recomendaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública a la entidad fiscalizadora para que subsane lo que sea necesario.
- 3) La entidad fiscalizadora presenta la información necesaria para subsanar las observaciones presentadas por la ESFE. En este sentido, el presente apartado analiza los informes de resultados de fiscalización de la cuenta pública del año 2012 al 2013, los cuales fueron requeridos mediante una solicitud de información con folio 220459222000024, de la cual se obtuvo la siguiente información.

Para el análisis del informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del año 2012, no se obtuvo la información para el análisis de este apartado.

Respecto al informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del año 2013 se presentan los siguientes hallazgos. En lo referente a las razones financieras, se presentan de la siguiente manera. La liquidez, que mide la capacidad de la entidad para cubrir sus obligaciones a corto plazo muestra una relación de 5.05, lo que implica que la entidad cuenta con la suficiente liquidez para cubrir sus pasivos. De cobertura que mide las obligaciones de la entidad por cubrir sus obligaciones a corto plazo se presenta de 0.10, lo que implica que no se presentan restricciones para cubrir con sus obligaciones. Nivel de endeudamiento, mide la proporción de los derechos totales que son financiados con los recursos

de terceros. La entidad muestra que el 8.96% de su activo está financiado con recursos diferentes a los propios. De rentabilidad, mide los recursos financieros que genera la entidad con su patrimonio. En este rubro se encuentra con una situación favorable ya que registra un ahorro del 10.62% (ESFE, 2013).

Respecto a las observaciones generales derivadas de las auditorías emprendidas por el ESFE se determinaron un total de 70 observaciones y 8 recomendaciones entre las que destacan, el cumplimiento con los manuales de contabilidad y de control de la entidad fiscalizable, la elaboración de manuales de organización y procedimiento, homologar procedimientos de tesorería de los institutos del deporte de la entidad, cumplir con los lineamientos y documentos necesarios para la contratación de servidores públicos y la actualización de los registros de bienes muebles e inmuebles de la entidad. Por otra parte, se instruye a la entidad fiscalizada que dé cumplimiento con lo anterior o de lo contrario realice las gestiones necesarias para fincar responsabilidad a los servidores públicos responsables. Se concluye que la entidad fiscalizada se encuentra razonablemente correcta y en apego a las disposiciones legales aplicables.

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del poder ejecutivo de Querétaro del periodo 2014, manifiesta lo referente a las razones financieras, se presentan de la siguiente manera. La liquidez, que mide la capacidad de la entidad para cubrir sus obligaciones a corto plazo muestra una relación de 3.31, lo que implica que la entidad cuenta con la suficiente liquidez para cubrir sus pasivos. De cobertura que mide las obligaciones de la entidad para cubrir sus obligaciones a corto plazo se presenta de 0.09, lo que implica que no se presentan restricciones para cubrir con sus obligaciones. Nivel de endeudamiento, mide la proporción de los derechos totales que son financiados con los recursos de terceros. La entidad muestra que el 8.13% de su activo está financiado con recursos diferentes a los propios. De rentabilidad, mide los recursos financieros que genera la entidad con su patrimonio. En este rubro se encuentra con una situación favorable ya que registra un ahorro del 3.26% (ESFE, 2014).

Lo que respecta a la revisión realizada por el ESFE, se realizaron 98 observaciones generales y 23 recomendaciones entre las que se destacan, implementar medidas de control que permitan revelar información a la SHCP, atender los calendarios de ejecución de planes, programas, proyectos y acciones conforme a lo estipulado; emitir reglamentos para el correcto funcionamiento de los institutos; realizar las conciliaciones de manera mensual, semestral y anual; llevar a cabo el adecuado registro contable de sus operaciones; elaborar un tabulador de pagos de honorarios; realizar registros conforme lo establecido por el CONAC; homologar el nombre oficial de la entidad fiscalizada y de sus cuentas bancarias (ESFE, 2014).

Respecto a la instrucción, la entidad fiscalizadora solicita al gobierno de Querétaro tome en cuenta las observaciones y recomendaciones o de lo contrario tomar medidas necesarias para sancionar a los servidores públicos responsables. En términos generales y de lo antes expuesto la entidad fiscalizada cumple con las disposiciones legales aplicables y los postulados de básicos de contabilidad gubernamental.

El informe de resultados de fiscalización de la revisión de la cuenta pública del poder ejecutivo de Querétaro, que para el año 2015 se presentó de manera anual, en comparación con los años anteriores que se dividía de manera semestral.

En la sección de acciones promovidas, se determinaron 242 observaciones de diversa índole, de las que van desde falta de documentación, aclaración de recursos, nombramientos, soporte de información, no cumplir con el calendario de actividades, incumplir con lo establecido por los manuales de contabilidad gubernamental, falta de reglamentos, etc. Se presentaron un total de 25 recomendaciones derivadas de lo anterior, las cuales a groso modo indican la elaboración de manuales de organización y reglamentos internos; transparentar el ejercicio de recursos; mejorar las medidas de control interno; el cumplimiento en tiempo y forma con las metas establecidas en los calendarios de ejecución; reportar oportunamente a la SHCP el ejercicio de los recursos; apearse a lo

establecido en los manuales de contabilidad del CONAC, entre otros (ESFE, 2015).

En los resultados generales de la cuenta pública se determina que ninguna de las observaciones es susceptible a imposición de multa. Asimismo, se solicita a los órganos de control realicen las gestiones necesarias para que la entidad fiscalizable subsane las observaciones derivadas o de lo contrario realice las sanciones correspondientes. Por lo antes expuesto el ESFE, determina que la cuenta pública del ejercicio fiscal 2015, presentada por el Poder Ejecutivo de Querétaro, se encuentra razonablemente correcta, en apego a las disposiciones legales vigentes (ESFE, 2015).

Hasta este momento se han revisado de manera general los informes de resultados de fiscalización del 2012 al 2015, periodo en el cual la entidad de Querétaro presentaba condiciones políticas de pluralidad, puesto que el partido en el gobierno no contaba con la mayoría en la legislatura local, estas condiciones favorecen a los esquemas de rendición de cuentas. En términos generales se puede observar cómo se mantiene un esquema plural en las observaciones presentadas por el ESFE, haciendo mención clara de las inconsistencias encontradas en el informe de resultados de fiscalización de la entidad.

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2016 se presentó de la siguiente manera. En cuanto a las acciones promovidas por la ESFE, se informa que se entregó a la entidad fiscalizada un pliego con observaciones y recomendaciones de las cuales se destaca una lista de 46 observaciones que han quedado sin solventar, las cuales versan en la contratación injustificada de personal; por no provisionar pagos y ejecutarlos indebidamente; por no actualizar el registro de proveedores; por no contar con la información probatoria referente a proveedores y observaciones realizadas en materia de obra pública. Por su parte se han presentado un total de 9 recomendaciones las cuales se incluye el reservar la información personal y omite nombrar a personas físicas y morales; la modificación de sus bases de licitaciones públicas; mantener el control adecuado de su patrimonio, así como regular y registrar algunos de sus bienes inmuebles;

mejorar la legislación en materia de obra pública; mejorar los procedimientos jurídicos para que la documentación no contenga errores (ESFE, 2016).

En términos generales ninguna observación o recomendación es susceptible a imposición de multa. No obstante, se solicita a las unidades de control que lleven a cabo las gestiones necesarias para subsanar el pliego de recomendaciones y observaciones o en su defecto tome medidas contra los servidores públicos responsables. Por lo anterior el ESFE determina que la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2016 se encuentra razonablemente correcta en apego a las disposiciones legales y bajo los postulados generales de contabilidad gubernamental, con excepción de las observaciones señaladas en los párrafos anteriores (ESFE, 2016).

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2017 se estructura de la siguiente manera. El proceso de fiscalización se llevó a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Querétaro. La ESFE determinó 72 resultados, de las cuales 22 son recomendaciones. Como resultado del proceso de fiscalización y el incumplimiento de los hallazgos encontrados se desprenden 29 observaciones, de las cuales se destacan el registro inadecuado de carreteras y puentes en la listas de bienes inmuebles de la entidad; inconsistencias en el proceso de planeación de obras públicas; deficiencias en la calidad de los trabajos de supervisión en la construcción de un libramiento; el omitir contar con anteproyectos de construcción, materiales y proveedores; deficiencias en las bases de licitación y sus términos de referencia; deficiencia en la revisión detallada de la propuesta económica de los licitantes; pagos excesivos en obras y actividades de contratación; deficiencias en la calidad de la construcción de diversas obras; erogación de recursos públicos con costos por encima del mercado; omisión de entrega de material para el programa piso firme; y omisión de publicación de convocatorias en el diario oficial (ESFE, 2017). Por su parte se presentaron 17 recomendaciones, las cuales versan en la realización de las acciones pertinentes para la devolución o depuración de diversos saldos de los pasivos; implementar medias de control para

depurar el inventario de aquellos activos intangibles y de los bienes muebles que se encuentren obsoletos; depurar o reclasificar el inventario de bienes muebles que concuerde con los lineamientos emitidos por el CONAC; abstenerse en clasificar obras públicas bajo la denominación de proyectos integrales, hasta que se realicen las modificaciones pertinentes a la ley de obras públicas de la entidad; conservar y glosar los expedientes respectivos de los diferentes proveedores; con la finalidad de verificar si cumplieron con los requisitos establecidos; mantener actualizados los expedientes relacionados con los diversos arrendamientos; emplear mayor cuidado en la elaboración de las actas de los comités de adquisiciones, arrendamiento y enajenaciones; por otra parte se recomienda a la Secretaría de Finanzas de la entidad realice acciones para dar a conocer la normatividad para la administración del presupuesto de egresos (ESFE, 2017).

Derivado de las observaciones y recomendaciones antes mencionadas, la ESFE instruyó 5 solicitudes de aclaración para que en un plazo no mayor a 30 días se subsane dichas recomendaciones. Por otra parte, se promueven 24 promociones de responsabilidad turnada al órgano de control interno de la entidad fiscalizada y en este sentido continúen las investigaciones respectivas y en su defecto se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

Es importante resaltar que en el informe se hace mención que la ESFE mediante el proceso de fiscalización se obtuvieron las siguientes recuperaciones. Se realizaron reintegros por parte de los contratistas derivados de pagos excesivos en obras públicas, la cantidad de 21, 773.02 pesos y en un segundo proceso se recuperó la cantidad de 154, 507.56 por cobros excesivos de parte de proveedores.

Derivado de la fiscalización de la cuenta pública 2017, el ESFE menciona que es razonablemente correcta y en apego a los ordenamientos legales y a los postulados básicos de contabilidad gubernamental, con excepción de las observaciones antes señaladas (ESFE, 2017).

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2018 se comportó de la siguiente manera. El procesos de fiscalización arrojó un total de 22 observaciones las cuales han quedado sin solventar, y giran en torno a pagos injustificados; contratación de proveedores sin experiencia, los cuales no cumplen con los requisitos que marca la ley; el no haber suscrito contratos de prestación de servicios; por la adjudicación indebida de contratos; por no realizar concursos de adjudicación; por deficientes controles administrativos; por conflicto de interés; contratos con modalidad outsourcing; por contratación de proveedores inadecuados; por el acto recurrente e indebido de capturar información en cuentas distintas a lo marcado por los manuales de contabilidad, así como la mezcla de cuentas bancarias. En cuanto a las recomendaciones se presentaron un total de 5, entre las que se destacan el tomar en cuenta en la construcción de obras los lineamientos en materia de protección civil, así como incrementar el número de prestadores de servicios para obtener el mejor precio del mercado; implementar controles internos con la finalidad de evitar caer en contradicción con lo dispuesto en los marcos legales de obras públicas (ESFE, 2018).

De lo anterior la ESFE determinó las siguientes acciones: se instruyó a los órganos de control interno de la entidad fiscalizada que inicie la promoción de 22 procesos de responsabilidad administrativas derivado de las observaciones detectadas. En consecuencia, se les otorga un plazo a los órganos de control para que a la brevedad presenten un informe de las acciones promovidas por el ESFE (ESFE, 2018).

Adicional a lo anterior la ESFE informa la recuperación de recursos públicos por un total de 79, 071.57 pesos.

Por lo anterior la ESFE declara que del proceso de fiscalización de la cuenta pública 2018 se encuentra razonablemente correcta, salvo las recomendaciones antes mencionadas. Derivado de lo anterior es conveniente mencionar que con el transcurso de los años los procesos de fiscalización en la entidad han presentado mejoras considerables, asimismo, el desarrollo en la implementación del modelo

GpRD ha mejorado, así como el uso de herramientas como lo es la auditoría, la evaluación, el monitoreo y el establecimiento de indicadores.

Se puede resaltar que diversos elementos mejoraron en el periodo de instrumentación de la GpRD. Por una parte existieron avances institucionales relevantes como lo es la actualización del marco jurídico de la entidad, así como la generación de reglamentos y lineamientos que coadyuvan a la mejora de la instrumentación del modelo GpRD. La instrumentación y consolidación de la planeación como eje para generar resultados y se establecieron las bases para la programación y presupuestación con catálogos homologados. En lo concerniente al tema del ejercicio y control se establecieron mecanismos para valorar si el presupuesto se ejercicio bajo los calendarios establecidos. Estos son algunos de los cambios que se presentaron en la entidad y que se detallaran más adelante.

En el contexto político, la entidad de Querétaro en el periodo 2015 al 2018 presentó condiciones de gobierno unificado, lo que sería un indicador de los esquemas de rendición de cuentas y opacidad prevalecerían en la entidad, sin embargo, este periodo se destaca por contar con las primeras promociones de responsabilidad por inconsistencias en lo presentado en los informes de fiscalización. Por otra parte, encontramos que las diversas asesorías brindadas al gobierno de Querétaro en materia de GpRd por parte de organismos internacionales como el BID han generado las condiciones necesarias para el desarrollo del modelo en la entidad.

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2019 presentó los siguientes resultados. El proceso de fiscalización arrojó un total de 57 resultados, 9 observaciones entre las que se destacan los deficientes procesos de licitación; por la construcción de obras con materiales distintos a los establecidos; deficiencias en la planeación de obras públicas y deficiencias en la planeación detalla de las propuestas de licitación. Por su parte de presentaron 11 recomendaciones entre las que destacan, realizar las gestiones necesarias para el registro adecuado de los bienes inmuebles; realizar la depuración o reclasificación de los inventarios de los bienes muebles de conformidad con lo establecido por el

CONAC; realizar adecuadamente la conciliación de sus bienes muebles e inmuebles; implementar medidas de control interno para la correcta integración de los saldos en las diversas cuentas; realizar las gestiones necesarias para que en lo subsecuente se entreguen en tiempo y forma los anticipos a los proveedores. Derivado de lo anterior, se instruyó al órgano de control de la entidad fiscalizada inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en 9 de las observaciones antes mencionadas. Cabe mencionar que no se reserva ninguna información resultante del proceso de fiscalización (ESFE, 2019).

En consecuencia, se menciona que el informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2019 se encuentra razonablemente correcta, puesto que cumple con las disposiciones legales aplicables, así como lo mencionada por el CONAC.

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2020 se presenta de la siguiente manera. El proceso de fiscalización arrojó los siguientes resultados. Del pliego total de resultados quedaron un total de 3 observaciones sin solventar, entre las que destacan, deficiente supervisión de obras públicas; pagos en exceso por la contratación de obra y por el pago de servicios; deficiencias en los procesos de adjudicación y deficiencias en los procesos de licitación. Por su parte se presentaron un total de 6 recomendaciones entre las que destacan, el establecer los mecanismos necesarios para verificar las cuentas contables; verificar los contratos de adquisición de bienes y servicios; generar lineamientos en materia adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de bienes y servicios (ESFE, 2020). Derivado de lo anterior se instruyó al órgano de control de la entidad fiscalizada que inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en 2 de las observaciones que se plantearon anteriormente.

Derivado de lo anterior se informa que la fiscalización de la cuenta pública 2020 se encuentra razonablemente correcta y apegada a la ley en la materia, así como a los lineamientos emitidos por el CONAC.

En términos generales se observa como con el desarrollo del modelo GpRD, los esquemas de fiscalización y auditoría van mejorando puesto que se nutren con

mayor información y se facilita la tarea debido a que existe un sistema de indicadores que contiene la información del ejercicio del gasto, lo que facilita en gran medida los procesos de fiscalización y en esta medida aumentan los esquemas de rendición de cuenta en la entidad.

En la dimensión política, es necesario resaltar que el estado de Querétaro en el periodo del 2012 al 2020 se caracterizó por su pluralidad política y esto se ve reflejado en gran medida a sus avances en fiscalización y lograr con ello la recuperación de recursos, así como la sanción a los servidores públicos por diferentes inconsistencias detectadas en los informes de resultados de fiscalización de las cuentas públicas del estado. En este sentido, se destaca que, en la medida de contextos más plurales, los esquemas de rendición de cuentas van en aumento.

Cuadro 18. Resumen de Observaciones Generales de la Revisión de la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de Querétaro.

Año	Observaciones generales	
2012	-No se obtuvo información.	Pluralidad Política
2013	-Incumplimiento con lo establecido en los manuales de contabilidad. -Deficientes controles presupuestales. -Elaboración de manuales de organización. -Registro de bienes muebles e inmuebles en las cuentas correspondientes.	Pluralidad Política
2014	-Medidas de control presupuestario. -Realizar de manera adecuada las conciliaciones. -Elaborar un tabulador de pagos de honorarios	Pluralidad Política
2015	-Falta de documentación. -Aclaración de recursos. -Incumplimiento en calendario de actividades.	Gobierno Unificado

	<ul style="list-style-type: none"> -Elaboración de manuales de organización y reglamentos. -Mejorar las medidas de control interno. 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> -Contratación injustificada de personal. -Falta de actualización en el registro de proveedores. -Falta de información probatoria en proveedores -Reservar datos personales. -Actualizar registro de bienes muebles e inmuebles 	Gobierno Unificado
2017	<ul style="list-style-type: none"> -Inconsistencias en los procesos de planeación de obras públicas. -Deficiencia en la calidad de las obras realizadas. -Falta de anteproyectos de construcción. -Deficiencias en las licitaciones. -Pagos excesivos en obras y contratación. -Omisión en la entrega de material del programa piso firme. 	Gobierno Unificado
2018	<ul style="list-style-type: none"> -Pagos Injustificados. -Contratación de proveedores sin experiencia. -Adjudicación indebida de contratos. -Deficientes controles administrativos. -Capturar información en cuantas distintas a las destinadas. -Tomar lineamientos en cuenta los lineamientos de protección civil en la elaboración de obras públicas. 	Pluralidad Política
2019	<ul style="list-style-type: none"> -Deficiente procesos de licitación. -Construcción con materiales distintos a los establecidos. Deficiencia en la planeación y construcción de diversas obras públicas. -Depuración y reclasificación del inventario de 	Pluralidad Política

	bienes. -Implementación de medidas de control interno.	
2020	-Deficiente supervisión de obras públicas. -Pagos en exceso por obras públicas. -Deficiente supervisión de obras públicas. -Deficiencias en los procesos de adjudicación. -Verificar cuentas contables.	Pluralidad Política

Fuente: Elaboración propia.

Auditorías y sanciones

Si bien es cierto que los procesos de fiscalización implican una serie o conjunto de auditorías, también es cierto que dentro de los informes de fiscalización de las cuentas públicas se incluyen algunas auditorías adicionales o especiales, que en ocasiones las realizan organizaciones no gubernamentales e incluso por el mismo órgano fiscalizador. En este sentido y después de la revisión de los informes, se logró identificar que en año 2017 se efectuaron un total de 48 auditorías a la entidad estatal y en el 2018 un total de 50, cuyos resultados ya se comentaron en líneas anteriores.

Respecto a las sanciones el estado de Querétaro es el que más se ha destacado en esta materia con un total de 57 procedimientos de responsabilidad administrativa a servidores públicos en lo que va del periodo 2017 al 2020²¹. En suma, se debe recalcar que un elemento primordial de la rendición de cuentas es la sanción, puesto que con este elemento se deja en evidencia que todo comportamiento indebido en la ejecución de recursos públicos será sancionado conforme a derecho y de esta manera se evita la repetición de dichos acontecimientos.

²¹ En cuanto a las sanciones de responsabilidad administrativa, los informes de resultados de fiscalización de la cuenta pública mencionan que dichas sanciones se turnen a las contralorías correspondientes para que lleven a cabo la sanción, sin embargo, no se ofrece información de la resolución final.

Caso estado de Morelos

El estado de Morelos es otra de las entidades federativas que forman parte de la presente investigación, en este caso es la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos (ASAF), la encargada en llevar a cabo los procesos de auditoría y fiscalización en la entidad morelense. Su fundamento jurídico descansa en el 4° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos.

Es importante mencionar que, para obtener la información necesaria para el presente análisis, fue necesario llevar a cabo la emisión de solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, al igual que se hizo con los otros dos casos de estudio. En este sentido se presentaron una serie de negativas para la obtención de dicha información. En suma, se realizaron 2 solicitudes de información al Congreso del Estado de Morelos y 2 solicitudes al ASAF, en las cuales se solicita respetuosamente y con fundamento en el Art. 4 de la LFRCEM, el informe de resultados de fiscalización del poder ejecutivo del estado de Morelos, del ejercicio fiscal 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019 y 2020. Asimismo, se solicitó el número de auditorías realizadas en los ejercicios fiscales antes mencionados y las sanciones a los servidores públicos derivadas de dichas auditorías.

Derivado de lo antes mencionado, el Congreso del estado de Morelos, respondió que no cuenta con dicha información. En este caso fue la ASAF quien dio respuesta a la petición con folio 170357622000033, a la cual respondió lo siguiente

Con la finalidad de no limitar el Derecho de acceso a la información, establecido en la artículo 6to, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estado Unido Mexicanos, y después de haber realizado una búsqueda minuciosa de manera física y electrónica en los archivos de esta Auditoria Especial de la Hacienda Pública Estatal me permito informar los siguiente: La documentación y/o información previamente solicitada, se encuentra en proceso activo de revisión sin que aún se haya obtenido y adoptado alguna resolución final, así mismo se hace de su conocimiento que la información que solicita forma parte de un proceso de fiscalización dentro de este Órgano Técnico de Fiscalización,

adquiriendo el carácter de información RESERVADA como lo señala el art. 84 fracción I y II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos (ESAF, 2022, P.2).

Derivado de lo anterior, no se cuenta con la información suficiente para realizar el análisis correspondiente. No obstante, se debe mencionar que el único informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del ejecutivo de Morelos que se encuentra disponible es el de 2018 y se presenta a continuación.

El informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública del ejecutivo de Morelos 2018 presenta la siguiente información. El mes de diciembre del año 2018 se aprobó el programa anual de auditorías correspondientes a la cuenta pública del 2018. Los trabajos de ejecución de fiscalización fueron dirigidos por C.P. Uriel González Sotelo, auditor especial de la cuenta pública estatal (ESAF, 2018).

En el apartado de revisión de los programas aplicados en la entidad, se verificaron 2 a la secretaría de desarrollo social y 1 a la secretaría de gobierno de los cuales se menciona que cumplen en un 100% con sus metas planteadas. En total se realizaron 54 procedimientos de auditorías que cubren el 53 % de los egresos (ESAF, 2018).

En lo relativo a las observaciones y recomendaciones se destaca que derivado de las auditorías, se desprenden 5 observaciones, 2 a la Secretaría de Hacienda, 2 a la Secretaría de Obras Públicas y 1 a la Secretaría de Desarrollo Social. En términos generales las observaciones giran a créditos y ejercicio de recursos provenientes de BANOBRAS, así como la aclaración del ejercicio de recursos del programa empresas de la mujer morelense, y la aclaración de recursos de dos obras realizadas en el ejercicio fiscal 2018 (ESAF, 2018).

Respecto a los procesos de responsabilidades y en relación a 2 de las observaciones no fueron susceptibles a presentarse responsabilidades. Sin embargo, quedaron 2 procesos de auditorías sin solventar.

El dictamen final por parte del ESAF declara que después de examinar la cuenta pública de 2018 y la verificación a partir de una muestra de los recursos obtenidos,

administrativos y ejercidos, con base en los planes y programas en apego a las disposiciones legales. El examen de la cuenta pública 2018 se realizó conforme a las normas y procedimientos de auditoría que se consideran aplicables. El proceso de auditorías se realizó mediante el análisis de estados y reportes financieros, así como la información presentada en los procesos a solventar. Tomando en consideración los 2 procesos de solventación pendientes, en opinión de la entidad fiscalizadora determina que la cuenta pública del ejercicio fiscal 2018 no presenta razonablemente la información contable presupuestal y programática (ESAF, 2018).

Es importante mencionar que al no contar con la información necesaria para realizar el análisis completo de la relación del modelo GpRD con la rendición de cuentas. Se puede inferir que el estado de Morelos al permanecer en un lugar de calificación baja de la implementación de las herramientas GpRD, se ve reflejado claramente en los bajos esquemas de rendición de cuentas que se mantienen en la entidad morelense. En cuanto al tema de la dimensión política es necesario mencionar que el contexto político que prevalece en la entidad es muy complejo, puesto que a pesar de que ha tenido condiciones de pluralidad política en el periodo que comprende del 2012 al 2018, esta no se ha reflejado en la mejora de la rendición de cuentas. Mientras que en el periodo del 2018 al 2020 el estado pasó de un contexto plural a uno de gobierno unificado lo que ha complicado el panorama para el desarrollo de la rendición de cuentas. En suma se debe mencionar que los bajos desempeños en la implementación del modelo GpRD aunado al contexto político que vive la entidad y la falta de voluntad política por parte de los actores (Ejecutivo y legislativo) son variables importantes para explicar los precarios resultados en el desarrollo de la rendición de cuentas.

Comparativo de los avances en rendición de cuentas

Con el desarrollo e implementación del modelo GpRD en México, y en específico en las entidades federativas presentes en este estudio, comenzó una serie de modificaciones legales e institucionales para echar a andar dicho modelo y a su vez inició un proceso de aprendizaje el cual ha variado en función del contexto, las

condiciones políticas y el desarrollo de capacidades institucionales. En este sentido, el segmento anterior revisó y analizó los informes de resultados de fiscalización de las cuentas públicas de 2 casos de estudio, asimismo, se analizó el número de auditorías y sanciones derivadas de la misma, a excepción del estado de Morelos el cual no presentó la información necesaria debido a la reserva de información referente a los informes de resultados de la cuenta pública del 2012 al 2020. De manera general se debe resaltar que a pesar de que el modelo GpRD se comienza a introducir a partir del 2012 en estas entidades, la información que generan no es homogénea en sus inicios, es decir, cada estado tiene su propia forma de presentar sus informes, auditorías e implementar sanciones. Es por eso que la presentación inicial de los resultados de dichos informes varía de caso en caso y muchas veces va cambiando sus modelos en el periodo analizado del 2012 al 2020. Si bien hay una base de la cual deben partir, como la LGCG y en los lineamientos emitidos por el CONAC.

Otra observación general, es que se ha comprobado que existe una estrecha relación entre las condiciones políticas de pluralidad con el desarrollo de la rendición de cuentas como se mostró en el caso del estado de México que pasó de contar con un gobierno unificado y sus condiciones de rendición de cuentas eran menores y estas fueron creciendo en la medida en que el contexto se volvió más plural, esto es evidente sobre todo en el tema de sanciones de las cuales se comienza a desprender en los periodos de pluralidad política. Por su parte el estado de Querétaro que en la mayoría de sus periodos ha mostrado una amplia pluralidad política tiene esquemas sobresalientes en lo que tiene que ver con el desarrollo de la rendición de cuentas. Mientras que estados como el de Morelos que ha predominado un esquema de menor pluralidad, muestra menores resultados en rendición de cuentas y ello queda reflejado debido a la reserva de información que se tiene respecto a los informes de resultados de fiscalización.

Otra comparación importante tiene que ver con el desarrollo del modelo GpRD, puesto que mientras es mayor el grado de avance de implementación, los resultados en rendición de cuentas son mejores. El ejemplo claro es el estado de

Moleros, quien se mantiene en un desarrollo medio del modelo, muestra resultados desfavorables en la materia de rendición de cuentas, mientras que estados como el de México y Querétaro son quienes tienen mayor calificación en la implementación del modelo GpRD, muestran mejores resultados en el tema de rendición de cuentas.

De manera particular respecto a los informes de resultados de fiscalización de las cuentas públicas, el estado de México ha cumplido con la entrega y ha recibido una opinión satisfactoria al respecto. Sus observaciones y recomendaciones no han sido motivo para fincar responsabilidad administrativa, salvo lo mencionado en el último informe del año 2020. También es necesario mencionar que sus informes presentaron un esquema rígido, el cual fue cambiando a partir del 2018 conforme el estado tuvo un contexto más plural.

El estado de Querétaro ha mantenido diferentes esquemas respecto a la presentación de sus informes, ya que en el 2012, se presentaba de manera trimestral, para después presentarse semestral y finalmente en los últimos años su presentación fue anual. Cabe mencionar que en la revisión que se hizo de dicho documento, presenta observaciones y recomendaciones muy claras en sus diferentes periodos, da la impresión de un análisis más detallado y sistemático, incluso presenta montos económicos recuperados derivados de dicha revisión. De manera general se debe decir que los informes presentados del 2013 al 2020 muestran una consistencia en el pliego de observaciones y recomendaciones, sin embargo, solo es a partir del 2015 que comienzan a promoverse procesos de responsabilidad a servidores públicos, en este sentido, el estado de Querétaro es quien ha promovido más procesos como estos.

La situación que se presenta en el estado de Morelos es compleja, puesto que al contar con esquemas limitados de transparencia y un ente fiscalizador opaco, se hace difícil el análisis en dicha entidad. Sin embargo, se puede inferir que su contexto político de menor pluralidad aunado a que ha prevalecido periodos en donde el partido que gobierna la entidad tiene la mayoría en el legislativo, termina por influir en esquemas menos propicios para la rendición de cuentas, puesto que

no se cuenta con los contrapesos necesarios, aunado a que el desarrollo del modelo GpRD en la entidad aún es muy limitado en la entidad.

Es importante mencionar que el único informe al que se tuvo acceso fue al de 2018, el cual muestra un esquema muy general, con observaciones y recomendaciones que incluso no han sido todas solventadas, lo que da pie a calificar dicha cuenta pública como no satisfactoria por parte de la auditoría local, debido a estas omisiones.

En cuanto a auditorías y sanciones no se cuenta con la información necesaria para nutrir estos indicadores, puesto que la entidad fiscalizadora de la entidad menciona que, al estar abiertos los procesos esta información se encuentra reservada.

En suma, se debe mencionar dos elementos relevantes para esta investigación. 1) el contexto de pluralidad política es más propicio para el desarrollo de los esquemas de rendición de cuentas puesto que se generan los contrapesos necesarios para dicho ejercicio. 2) En la medida en que va mejorando la instrumentación del modelo GpRD, se establecen las herramientas necesarias y genera condiciones propicias para avanzar en los esquemas de rendición de cuentas ya que facilita la generación de información para la entidad fiscalizadora y para la ciudadanía en general.

Cuadro 19. Resumen Comparativo de Observaciones Generales de la Revisión de la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de México y Querétaro.

Año	Estado de México	Estado de Querétaro
2012	-Saldos contrarios a la naturaleza de la Secretaría de Transportes y Comunicación Social. -Saldos sin movimientos.	-No se obtuvo información.

	-Dos fondos de aportación presentan saldos por comprobar.	
2013	-Registro inadecuado en las cuentas contables. -Publicación de la información financiera. -Fondos de aportación presentan saldos sin comprobar.	-Incumplimiento con lo establecido en los manuales de contabilidad. -Deficientes controles presupuestales. -Elaboración de manuales de organización. -Registro de bienes muebles e inmuebles en las cuentas correspondientes.
2014	-No se presentaron inconsistencias generales.	-Medidas de control presupuestario. -Realizar de manera adecuada las conciliaciones. -Elaborar un tabulador de pagos de honorarios
2015	-Saldos por comprobar en la deuda pública y fideicomisos.	-Falta de documentación. -Aclaración de recursos. -Incumplimiento en calendario de actividades. -Elaboración de manuales de organización y reglamentos. -Mejorar las medidas de control interno.
2016	-Se presenta un balance presupuestal en conformidad con lo establecido por la Ley de disciplina financiera.	-Contratación injustificada de personal. -Falta de actualización en el registro de proveedores. -Falta de información probatoria en proveedores -Reservar datos personales. -Actualizar registro de bienes muebles e inmuebles
2017	-Mantiene un indicador en	-Inconsistencias en los procesos de

	<p>rojo, respecto a la deuda contraída a corto plazo.</p>	<p>planeación de obras públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Deficiencia en la calidad de las obras realizadas. -Falta de anteproyectos de construcción. -Deficiencias en las licitaciones. -Pagos excesivos en obras y contratación. -Omisión en la entrega de material del programa piso firme.
2018	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de endeudamiento sostenible. -Incremento en el gasto de servicios personales. -El 10% de las MIR presentan un avance insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Pagos Injustificados. -Contratación de proveedores sin experiencia. -Adjudicación indebida de contratos. -Deficientes controles administrativos. -Capturar información en cuantas distintas a las destinadas. -Tomar lineamientos en cuenta los lineamientos de protección civil en la elaboración de obras públicas.
2019	<ul style="list-style-type: none"> -Pagos sin comprobación -Falta de control presupuestal -Irregularidades en el costo de diversas obras. -Ineficiencias en ejecución de programas y proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Deficiente procesos de licitación. -Construcción con materiales distintos a los establecidos. Deficiencia en la planeación y construcción de diversas obras públicas. -Depuración y reclasificación del inventario de bienes. -Implementación de medidas de control interno.
2020	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción de 5 procesos de responsabilidad administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Deficiente supervisión de obras públicas. -Pagos en exceso por obras públicas. -Deficiente supervisión de obras públicas.

-Falta de control presupuestal.

-Observaciones en obras públicas.

-Deficiencias en los procesos de adjudicación.

-Verificar cuentas contables.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior mostró un resumen comparativo de las observaciones más significativas de la revisión y análisis de la cuenta pública del estado de Querétaro y México del año 2012 al 2020.

Capítulo 4 La Dimensión Administrativa de la Gestión para Resultado en el Desarrollo, en el Estado de México, Querétaro y Morelos del Año 2012-2020

La GpRD es un enfoque que se ha construido y discutido ampliamente en Latinoamérica como un elemento que contribuye al desarrollo de la región, principalmente busca o persigue dos objetivos generales. Por un lado, se encuentra el desarrollo de la dimensión política que tiene que ver con la mejora de las condiciones que prevalecen en la región, es decir, generar condiciones de pluralidad política, de transparencia y rendición de cuentas como ya se analizó en el tercer capítulo de la presente investigación. Una segunda dimensión tiene que ver con el desarrollo administrativo, en el sentido de implementar herramientas de gestión que contribuyan a la mejora del ejercicio del gasto público, puesto que en ambientes en dónde los recursos son escasos, es necesario un uso eficiente en la aplicación del gasto y en este sentido mejorar su calidad. Bajo estos principios el gobierno mexicano ha implementado desde hace más de 14 años principios y herramientas de lo que un primer momento se denominó enfoque de la NGP, después la GpR y a últimas fechas GpRD. En términos generales y como ya se ha tratado ampliamente en el primer capítulo de la presente investigación, el nuevo enfoque pone énfasis en que, a través de la información generada por las acciones del gobierno, este tome mejores decisiones orientadas a impulsar el desarrollo de la sociedad en sus diferentes dimensiones, mediante la aplicación de bienes y servicios públicos, que través de una cadena de resultados contribuya a generar valor público en la sociedad.

Como ya se expresó, el modelo ha sido trasladado a las diferentes entidades federativas, las cuales desde el año 2008 al 2012 realizaron acciones para homologar sus legislaciones, desarrollar capacidades, homologar procesos y adaptarse a los lineamientos contables y programáticos, bajo la lógica del ciclo presupuestario. En consecuencia, a partir del año 2013, las entidades federativas comienzan a generar información homologada en materia de transparencia presupuestaria y clasificada bajo los lineamientos del CONAC y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La clasificación que se utiliza en esta

investigación es la funcional del gasto, la cual corresponde a los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos.²² Es importante resaltar que el siguiente apartado tiene por objeto revisar y analizar el ejercicio del gasto público en su clasificación funcional de desarrollo social²³ y desarrollo económico de los estados de México, Querétaro y Morelos, mediante el indicador de porcentaje del gasto social respecto al gasto total ejercido y el porcentaje de gasto en desarrollo económico. De esta manera se pretende contrastar el ejercicio del gasto público con las mejoras en las condiciones sociales, tales como disminución de la pobreza y la vulnerabilidad, en las entidades mencionadas. Puesto que partimos del supuesto que el modelo y herramientas GpRD, contribuye a la mejora de las condiciones sociales. Asimismo, se pretende contrastar cómo ha influido el desarrollo del modelo de la GpRD en las tres entidades antes mencionadas.

Capítulo 4.1 La Gestión para Resultados y su Contribución a la Eficacia del Ejercicio del Gasto en el Desarrollo Social, en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2013-2020

En el siguiente segmento se presenta la primera parte del análisis del ejercicio del gasto público en materia de desarrollo social en tres entidades de la república y su relación con la mejora en las condiciones sociales. En consecuencia, se presenta el análisis de los tres casos de estudio relacionando el porcentaje del gasto público en materia de desarrollo social desde el año 2013 al año 2020 y su relación con la mejora de las condiciones sociales con datos emitidos por el CONEVAL. Asimismo, se presenta un análisis comparativo del porcentaje de gasto en los tres casos de estudios y las condiciones de mejora.

²² La clasificación funcional se divide de la siguiente manera. 1) Gobierno; 2) Desarrollo Social; 3) Desarrollo económico ;) Y otras clasificaciones funcionales anteriores.

²³ Esta calificación funcional incluye los elementos de 1) protección del medio ambiente; 2) vivienda y servicios a la comunidad; 3) salud; 4) recreación, cultura y otras manifestaciones sociales; 5) educación; 6) protección social; y 7) otros temas sociales.

Caso estado de México

El estado de México es una de las entidades más grandes del país, tanto territorialmente como en población, en consecuencia, es uno de los estados con mayor actividad económica y con mayores recursos presupuestales de los cuales puede echar mano para solventar las carencias sociales de la entidad. En este sentido, la siguiente sección muestra los montos presupuestales totales que la entidad mexiquense ha ejercido desde el año 2013 al año 2020, asimismo, se muestran los montos presupuestales que se han gastados en materia de desarrollo social y su porcentaje conforme al gasto total,²⁴. Como se puede observar en el cuadro 15. Los montos presupuestales han presentado un constante aumento hasta llegar su tope máximo en 2018 (año de elecciones federales) de allí en adelante el ejercicio de recursos totales ha venido a la baja.

En este sentido se presenta a continuación una tabla y una gráfica en la que se destacan los montos totales ejercidos del año 2013 al 2020. También se muestra en color rojo el gasto ejercido en materia de desarrollo social en el periodo antes mencionado. Se puede observar el aumento gradual del presupuesto del año 2013 al año al 2016, periodo en el cual el partido en el poder controlaba la mayoría en la legislatura (PRI), se nota un máximo alcanzado en el año 2018 y una disminución a partir del 2019 al 2020 cuando el partido en el poder deja de controlar la legislatura local. Por lo cual su presupuesto ya no es aprobado con tanta facilidad. Por su parte, el gasto en desarrollo social también pareciera que va en aumento, sin embargo, con el análisis de otro indicador como el porcentaje de gasto se muestran lo contrario (ver gráfica 25).

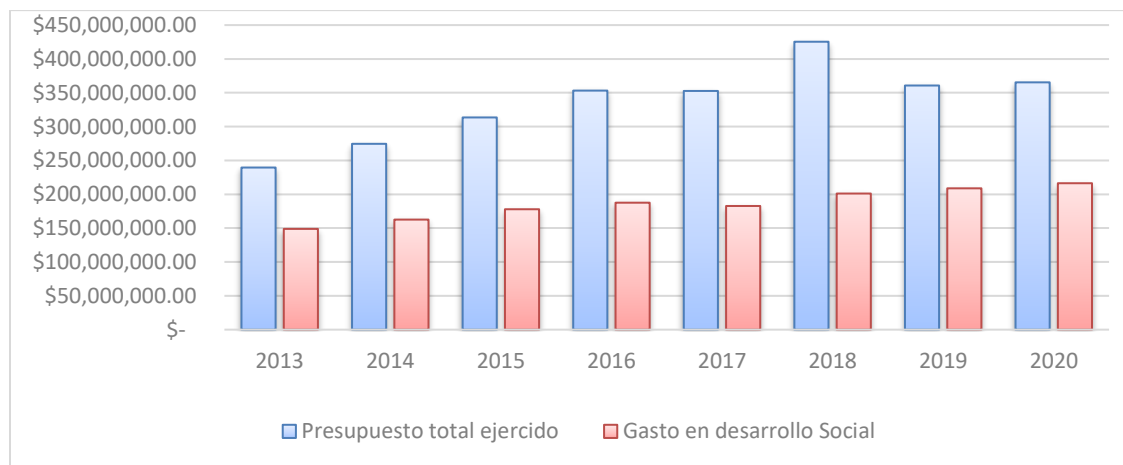
²⁴ Para este apartado el año de comparación es a partir del año 2013, puesto que hasta ese año se lograron homologar los criterios en el ejercicio del gasto público en los casos de estudio en cuestión.

Cuadro 20. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de México del Año 2013 al 2020

Estado de México	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Presupuesto total ejercido</i>	\$239,510.00	\$274,560.00	\$313,523.00	\$353,194.00	\$352,689.00	\$425,400.00	\$360,704.00	\$365,380.00
<i>Gasto en desarrollo Social</i>	\$148,860.00	\$162,606.00	\$177,897.00	\$187,574.00	\$182,714.00	\$201,089.00	\$208,798.00	\$216,333.00
<i>Porcentaje de gasto en desarrollo social</i>	62.15%	59.22%	56.74%	53.11%	51.81%	47.27%	57.89%	59.21%

*Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, cuentas públicas estatales y datos del CONAPO.*²⁵

Gráfica 25. Montos Presupuestales Totales y en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de México del Año 2013 al 2020

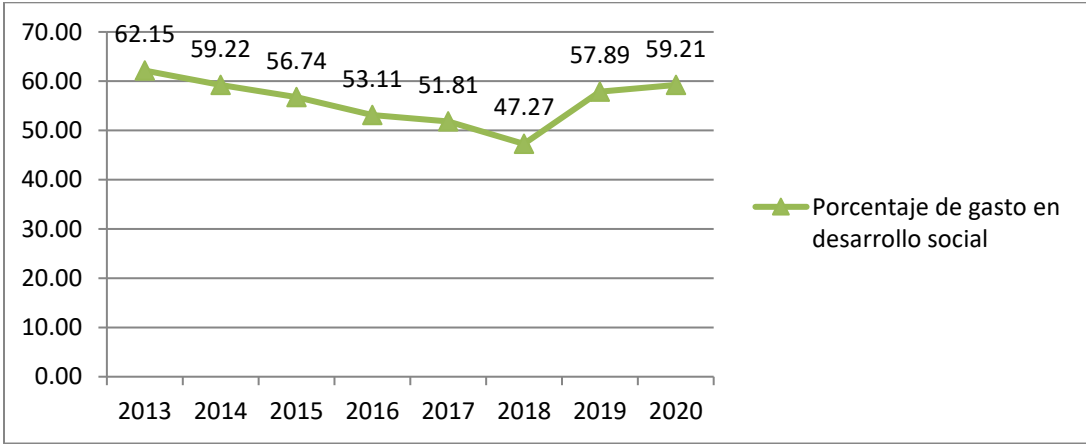


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

²⁵ Los datos de la tabla están en millones de pesos.

En la gráfica siguiente se observa el porcentaje de gasto en materia de desarrollo social y se destaca como a partir del 2013 dicho porcentaje ha presentado una disminución al pasar en el año 2013 del 62.1% al 47.27% en el 2018. El contraste interesante es que el año 2018 fue cuando más recursos ejerció el estado y en menor medida fueron destinados al desarrollo social. El promedio de gastos ejercido en materia de desarrollo social en el periodo del 2013 al 2020 fue de 55.9%. En este sentido es relevante mencionar que entre las diferentes herramientas de gestión que se pueden utilizar para el análisis y mejora del gasto público, es el presupuesto basado en resultados, ya que permite orientar el presupuesto según los datos obtenidos de anteriores ejercicios fiscales y con ello eficientar su aplicación. Otra de las herramientas que ofrece el enfoque GpRD es el conjunto de indicadores que funcionan como generadores de información para mejorar las decisiones en materia presupuestal y de gestión.

Gráfica 26. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de México del Año 2013 al 2020



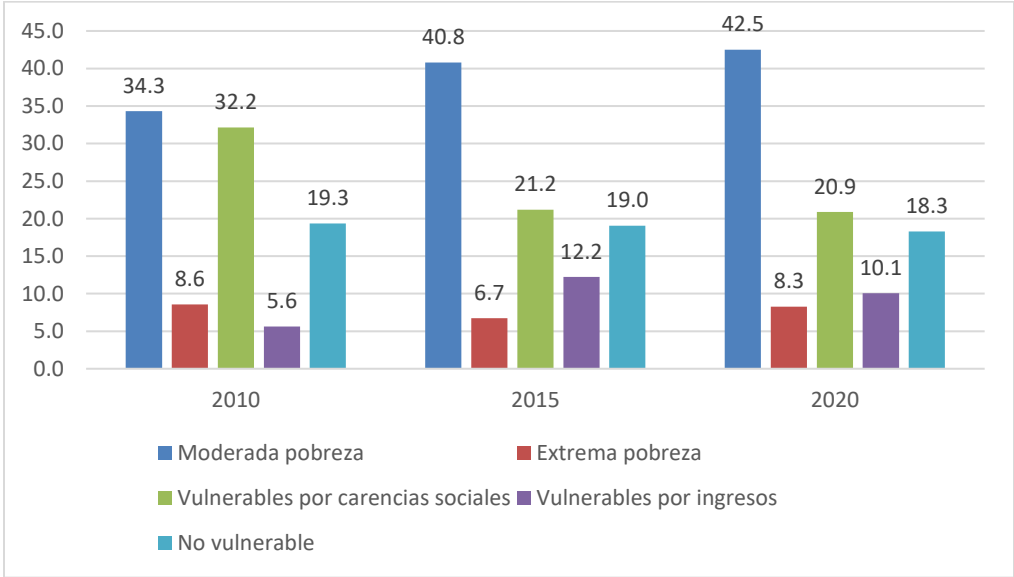
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

Es interesante destacar que del periodo del 2013 al 2015, cuando la gubernatura y el legislativo lo controlaba el mismo partido, es decir el PRI, el porcentaje de gasto en desarrollo social fue a la baja y esta tendencia se mantuvo hasta el 2018. Sin embargo, cuando comienza los periodos de pluralidad y gobierno dividido en el

2018 la tendencia comienza a remontar y el presupuesto destinado al desarrollo social va en aumento.

A continuación, se presenta una gráfica en la cual se reflejan las condiciones sociales presentes en la entidad mexiquense en los últimos 10 años según datos del CONEVAL, tales como las condiciones de pobreza moderada, pobreza extrema, vulnerable por carencias sociales, vulnerables por ingresos y no vulnerables se presentó de la siguiente manera.

Gráfica 27. Carencias Sociales en el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Se puede observar que del periodo del 2010 al 2020 la pobreza moderada ha aumentado de manera considerable en la entidad mexiquense, la pobreza extrema ha presentado un breve disminución pasando en el 2010 del 8.6% al 2020 a 8.3%. A pesar de que en el 2015 bajo a un 6.7%, esta aumento para el 2020. Lo referente a la vulnerabilidad por carencias sociales si se ha presentado una disminución del 32.2% en el 2010 a 20.9% en el 2020. Mientras que los vulnerables por ingresos ha aumentado pasando del 5.6% en el 2010 al 10.1% en el 2020. Por su parte las personas que están en un estado de no vulnerabilidad han disminuido un punto porcentual con diferencia del 2010 al 2020.

Si comparamos el porcentaje de gasto en desarrollo social del periodo del 2013 al 2020, con los resultados de las carencias sociales en ese mismo periodo, se notará que en la medida en que los recursos presupuestales se han reducido en dicha materia, la pobreza moderada y los vulnerables por ingresos han aumentado sus porcentajes, mientras que el único rubro que, si presenta mejoría a pesar de la disminución del gasto en desarrollo social, es la de vulnerabilidad por carencias sociales. En este sentido se debe destacar que a pesar de que se cuenta con información en torno a las carencias sociales en la entidad, no se ha presentado una modificación sustancial en el ejercicio del gasto en dicha materia y esto implica que a pesar de que el modelo GpRD ofrece las herramientas y los indicadores necesarios para obtener datos de la realidad social, estos no son tomados en cuenta, puesto que la tendencia en el gasto público no refleja una mejora sustancial.

En suma, se puede inferir con este breve acercamiento al ejercicio de gasto público en materia de desarrollo social y su contraste con la mejora en las condiciones de vida de los mexiquenses, se destaca que con el desarrollo del modelo GpRD y su conjunto de herramientas, se van desarrollando capacidades institucionales en los gobiernos locales para mejorar la toma de decisiones en los aspectos presupuestales, sin embargo, se puede identificar que aún a estas alturas de la implementación y de desarrollo del modelo GpRD la influencia política sigue siendo un factor preponderante en el desarrollo del modelo, ya que muchas de las decisiones del gasto público no son tomadas con los criterios del modelos y sin tomar en cuenta los indicadores que muestra el CONEVAL y con ello mejorar los procesos de asignación de recursos en la rama de lo social. En este sentido se deben fortalecer algunos elementos necesarios para reducir la influencia política en el modelo, tales como, el tema institucional actualizando el marco normativo de la entidad y estableciendo los principios que promueve la GpRD, como lo son la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad en el ejercicio de los recursos públicos. Por otra parte la consolidación de un servicio profesional de carrera y la capacitación del personal son elementos necesarios para consolidar el modelo.

Caso estado de Querétaro

El estado de Querétaro es una de las entidades más relevantes del país por sus condiciones sociales y de desarrollo económico que se han presentado a últimas fechas en la entidad. En este sentido, es de gran relevancia conocer los avances y montos presupuestales que la entidad ha destinado a las cuestiones de desarrollo social y como con ayuda del modelo GpRD ha logrado mejorar la eficacia del gasto público. La siguiente gráfica muestra los recursos ejercidos totales del año 2013 al año 2020, asimismo, se muestra los montos destinados al desarrollo social y el porcentaje de gasto en esta materia.

Cuadro 21. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de Querétaro del Año 2013 al 2020

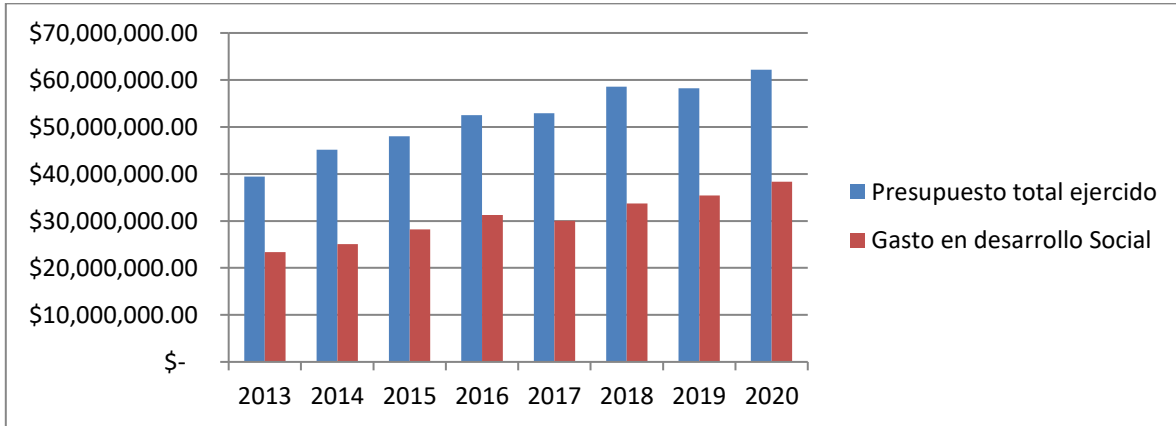
<i>Estado de Querétaro</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Presupuesto total ejercido</i>	\$ 39,417.00	\$45,182.00	\$48,026.00	\$52,528.00	\$52,895.00	\$58,561.00	\$ 58,263.00	\$ 62,181.00
<i>Gasto en desarrollo Social</i>	\$ 23,348.00	\$ 25,073.00	\$28,179.00	\$31,260.00	\$30,034.00	\$ 33,737.00	\$35,436.00	\$ 38,357.00
<i>Porcentaje de gasto en desarrollo social</i>	59.23%	55.49%	58.67%	59.51%	56.78%	57.61%	60.82%	61.69%

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, cuentas públicas estatales y datos del CONAPO. ²⁶

De manera general se observa un aumento en los recursos presupuestales que ha ejercido la entidad del 2013 al 2018, mientras que para el 2019 se presentó una breve disminución, la cual se recuperó para el año 2020. En tanto al presupuesto que se ejerció en materia de desarrollo social también ha presentado un aumento en lo que va del año 2013 al 2020. Los montos se pueden apreciar mejor en la siguiente gráfica.

²⁶ Los datos de la tabla están en millones de pesos.

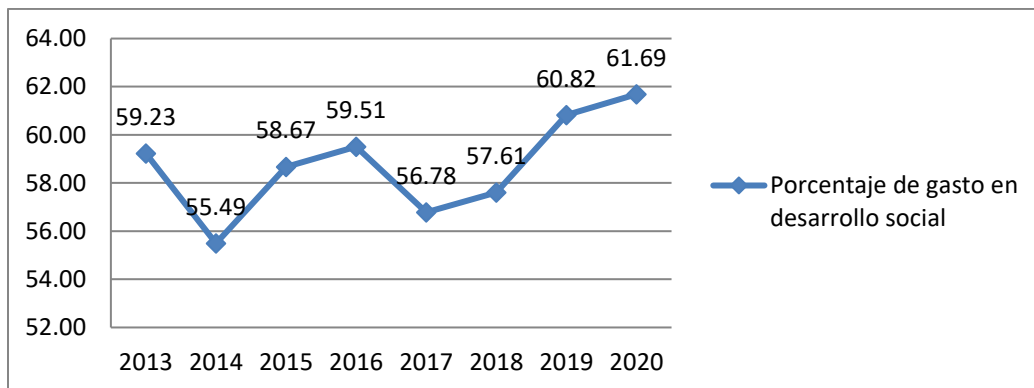
Gráfica 28. Montos Presupuestales Totales en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de Querétaro del Año 2013 al 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de gasto en materia de desarrollo social en el periodo del 2013 al 2020, la cual tiene un promedio del 58.73% en lo que va de dicho periodo. También se destaca que el porcentaje ha presentado un aumento al pasar del 59.23% en el 2013 a 61.69% en el año 2020. Se puede observar que el aumento no ha presentado una tendencia constante puesto que ha tenido inconsistencia sobre todo en el periodo del 2013 al 2017, puesto que a partir de dicho año comienza con una tendencia a la alza.

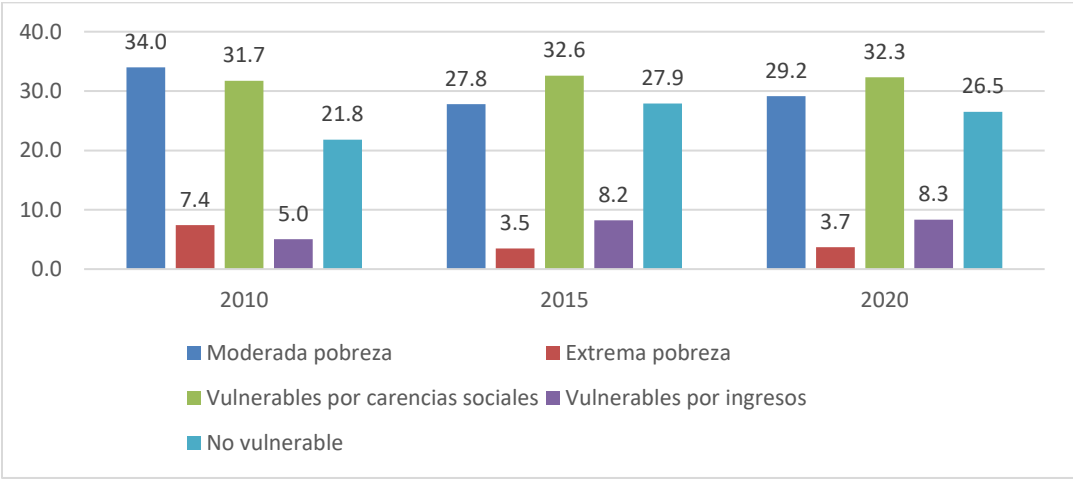
Gráfica 29. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

En lo que respecta a las condiciones sociales que prevalecen en la entidad de Querétaro en los últimos 10 años según datos de CONEVAL en lo referente a pobreza moderada, extrema, vulnerables por carencias sociales, por ingresos y no vulnerables se presentan a continuación.

Gráfica 30. Carencias Sociales en el Estado de Querétaro



Fuente. Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Se puede observar una disminución considerable de la pobreza moderada, pasando de un 34% en el 2010 al 29.2 en el 2020. La pobreza extrema también se ve disminuida en un 3.75% con relación a las cifras del 2010 al 2020. En cuanto al porcentaje de personas no vulnerables en la entidad esta tuvo un avance positivo pasando de un 21.8% en el 2010 a clocarse en 26.5% en el 2020. Lo referente a los vulnerables por carencias sociales está aumento poco. En el segmento de vulnerabilidad por ingresos el aumento fue de 3.3 % con relación del año 2010 al 2020. Si realizamos la comparación del porcentaje de gasto en desarrollo social, con los resultados en carencias sociales se identifica lo siguiente. A pesar de que en el periodo 2013 al 2017 no se presentaba una tendencia clara en el porcentaje de gasto en desarrollo social, si se puede apreciar una tendencia a la alza en este rubro y esto se ve reflejado en los resultados de disminución de la pobreza en la entidad y el aumento del porcentaje de personas que no presentan ninguna vulnerabilidad .En este sentido se puede considerar al PbR como la herramienta principal que permite generar mejores resultados en materia presupuestal.

Caso estado de Morelos

El estado de Morelos es otra de las entidades objeto del presente análisis cuyas condiciones sociales, políticas y económicas son muy peculiares. De los tres casos de estudio analizado es la entidad que cuenta con menor presupuesto general, pero a su vez es la que más gasta en desarrollo social cómo se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 22. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de Querétaro del Año 2013 al 2020

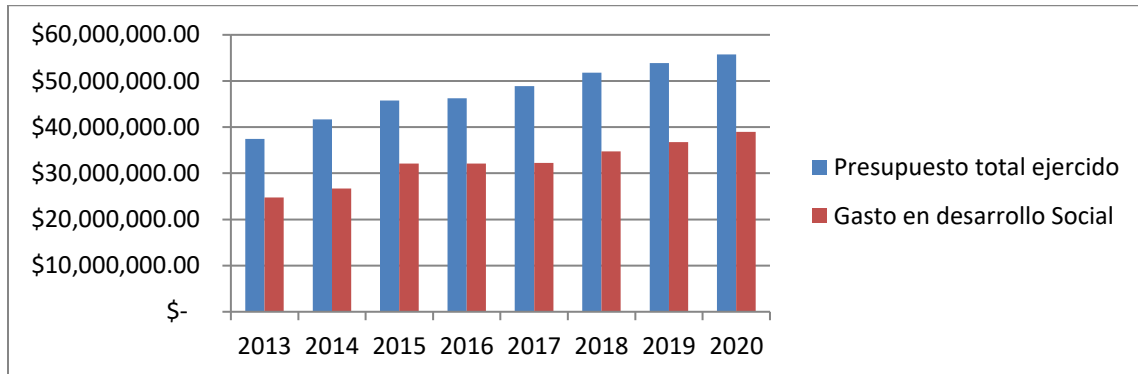
<i>Estado de Morelos</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Presupuesto total ejercido</i>	\$37,458.00	\$41,684.00	\$45,758.00	\$46,228.00	\$48,864.00	\$51,792.00	\$ 53,889.00	\$55,760.00
<i>Gasto en desarrollo Social</i>	\$24,753.00	\$26,731.00	\$32,124.00	\$32,105.00	\$32,218.00	\$34,711.00	\$36,722.00	\$38,990.00
<i>Porcentaje de gasto en desarrollo social</i>	66.08%	64.13%	70.20%	69.45%	65.93%	67.02%	68.14%	69.92%

*Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, cuentas públicas estatales y datos del CONAPO.*²⁷

La tabla anterior muestra el ejercicio del gasto de la entidad morelense del periodo del 2013 al 2020, asimismo, se muestra el gasto realizado en materia de desarrollo social y el porcentaje de gasto de este. En promedio del estado de Morelos ha destinado el 67.83% en el periodo que comprende del año 2013 al 2020, siendo el año 2015 cuando la entidad destino mayor porcentaje al gasto en desarrollo social con un promedio del 70.20%, mientras que en el 2014 se destinó menor porcentaje con un total del 64.13%. En la siguiente Gráfica se muestra las cantidades totales ejercidas por la entidad morelense, así como la cantidad destinada al desarrollo social.

²⁷ Los datos de la tabla están en millones de pesos.

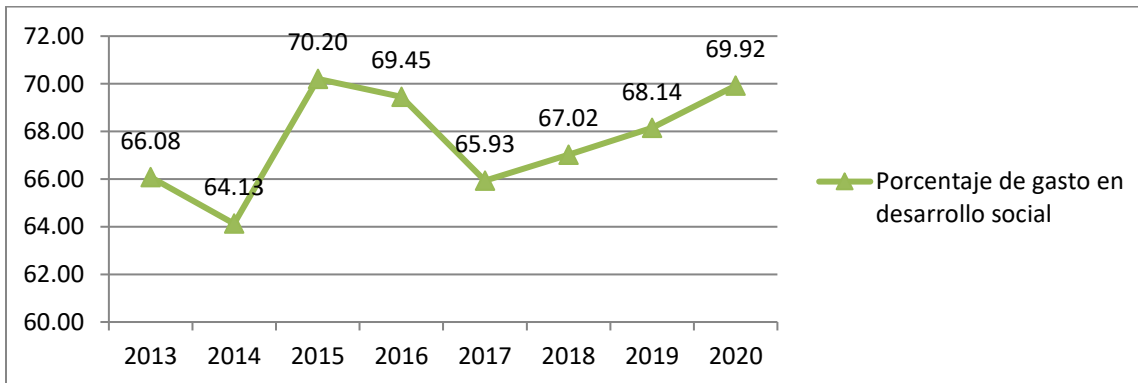
Gráfica 31. Montos Presupuestales Totales y en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de Morelos del Año 2013 al 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

La barra azul muestra el monto total de recursos aplicados en la entidad, mientras que la barra roja muestra la cantidad de recursos destinados al rubro de desarrollo social.

Gráfica 32. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de Morelos



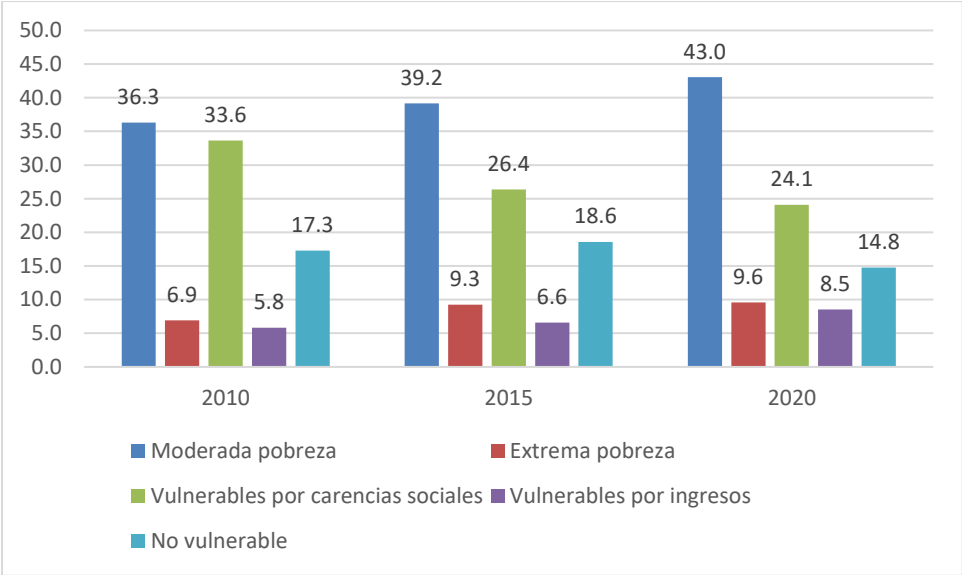
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

En cuanto al porcentaje de gasto en desarrollo social, este ha presentado inconsistencias en el periodo de 2013 al 2017 con altas y bajas, mientras que para el 2017 al 2020 se contempla una tendencia a la alza. En términos del contexto político que prevaleció en la entidad se destaca del 2013 al 2018 un periodo de pluralidad política que se refleja en las altas y bajas en el porcentaje destinado a desarrollo social, puesto que el aprobar el presupuesto se sujeta en mayor medida

a la negociación política. Mientras que del periodo del 2018 al 2020 prevalece una tendencia a la alza que puede ser explicada debido a las condiciones políticas de la entidad ya que en ese periodo se conforma un ambiente de gobierno unificado.

Las carencias sociales que presenta la entidad morelense según datos del CONEVAL en el periodo del 2010 al 2020, se presenta a continuación.

Gráfica 33. Carencias Sociales en el Estado de Morelos



Fuente. Elaboración propia, con datos del CONEVAL

Se puede observar que la pobreza moderada ha presentado un aumento al pasar del 36.3% en el 2010 al 43% en el 2020. La pobreza extrema también aumento en la entidad pasando del 6.9% en el 2010 al 9.6 % en el año 2020. La vulnerabilidad por ingresos también aumento en 35 en la entidad. Los no vulnerables pasaron del 17.3% en el 2010 a 14.8% en el 2020. La vulnerabilidad por carencias sociales fue la única que disminuyo pasando del 33.6% en 2010 a 24.1% en el 2020. Si relacionamos el porcentaje de gasto de desarrollo social con los resultados en materia de condiciones sociales, se destaca que en promedio el gasto realizado en la entidad ha sido de 67.6% en lo que va del año 2013 al 2020. El estado de Morelos es una de las entidades que más recursos destinan en esta materia y a su vez presenta mayor opacidad en el ejercicio de recursos públicos, al mismo tiempo, se destaca una menor eficacia puesto que las carencias han aumentado

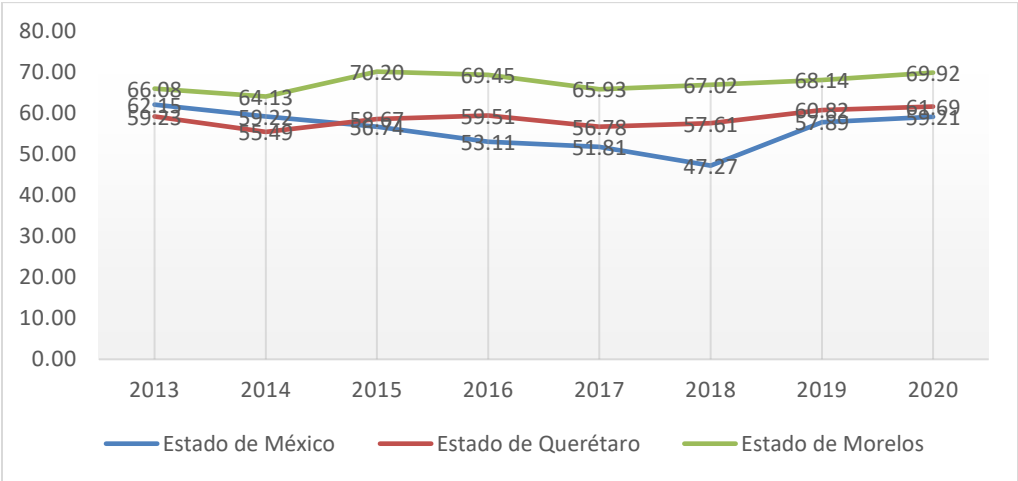
en la entidad. Si se relaciona el desarrollo del modelo GpRD con las mejoras en las condiciones sociales, queda evidenciado que no se han aprovechado las herramientas y la información que genera el modelo para mejorar la toma de decisiones, asimismo, se muestra los valores de la eficacia y eficiencia en el ejercicio de recursos públicos, no se ha tomado en cuenta en la entidad ya que se sigue gastando más y las condiciones sociales no mejoran. Se pueden obtener diferentes conclusiones al respecto, en un primer lugar la influencia que tiene el factor político en el desarrollo del modelo, aunado a la deficiente voluntad política por institucionalizar el modelo, en segundo lugar tiene que ver con el factor técnico, ya que el estado no ha mostrado evidencias de haber buscado asesorías con organismos internacionales como es el caso de otros estados, así mismo se ha restado valor al aspecto técnico de la GpRD.

Comparativo de los tres casos de estudio

En términos generales se pueden destacar diversos elementos para el análisis. En primer lugar que los tres casos de estudio presentan una diferencia sustancial en cuanto a los montos presupuestales que ejercen en sus diferentes rubros, pero en específico en lo relacionado al gasto público en desarrollo social, esto se debe en principal medida al tamaño poblacional y a sus actividades económicas que se desarrollan en cada entidad, no obstante, por eso se optó para este análisis comparativo el considerar los porcentajes de gasto en desarrollo social lo que permite desarrollar de manera más precisa la comparación. Otra consideración importante para destacar es que el estado de Morelos y el de Querétaro es muy similar su tendencia en el ejercicio de gasto en desarrollo social, mientras que en el caso del estado de México es totalmente diferenciado. En porcentajes de gasto en desarrollo social el estado de Morelos es de 67%.4, es el que más gasta y con peores resultados, puesto que muestra una clara ineficiencia, ineficacia y opacidad en el ejercicio de los recursos públicos. Por su parte el estado de Querétaro es la segunda entidad que más gasta en dicha materia con un porcentaje destinado del 58.7%, sin embargo, es la entidad que presenta mejores resultados en la mejora de las condiciones sociales, esto se debe a diferentes circunstancias, empero, las

que la siguiente investigación ha identificado tiene que ver con la adecuada implementación del modelo GpRD, en el cual han intervenido actores importante como el BID, asimismo se han desarrollo capacidades institucionales aunado a la voluntad política y al contexto de pluralidad que vive la entidad. Es de resaltar también elementos como la eficiencia y eficacia del gasto público como otros de los valores prevalecientes de su aparato de gobierno lo que ha permitido generar esos buenos resultados. Por su parte el estado de México a pesar de ser la entidad con más recursos presupuestales, su porcentaje destinado al desarrollo social es menor con un 55.9%, en este sentido sus resultados no han sido muy favorables en la mejora de las condiciones sociales y se puede explicar por diferentes factores como lo son el uso clientelar de sus programas y el desvío de recursos para otros fines. Esto contrasta con su avance y desarrollo en materia de instrumentación de GpRD, ya que se muestra que si bien el modelo se ha asimilado bien en el entidad mexiquense sigue prevaleciendo una fuerte influencia de la voluntad política de los gobernantes, así como el uso de programas sociales con fines electoreros, más que enfocarse en los resultados generados por los mismos. La siguiente gráfica muestra como se ha comportado los porcentajes de gasto en desarrollo social en los tres casos de estudio.

Gráfica 34. Comparativo del Porcentaje de Gasto en Desarrollo Social en el Estado de México, Querétaro y Morelos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas estatales.

Reforzando lo antes mencionado se destaca que el estado que más recursos destina en términos de porcentaje de gastos en desarrollo social es la entidad morelense, seguida de Querétaro y por último el estado de México, siendo esta última entidad la que ha mostrado una tendencia en disminuir el gasto en esa materia, pese a presentar grandes rezagos en el ámbito social. Respecto al estado de Morelos si bien es el que destina mayores recursos es el que ofrece los peores resultados en materia de carencia sociales y su vez es el más opaco. Mientras que el estado de Querétaro ha mantenido un ejercicio contante en la aplicación de recursos en el área de lo social, asimismo, ha presentado importantes mejoras en las condiciones sociales a diferencia de los otros estados, se puede inferir que ha ejercido sus recursos económicos con eficiencia y eficacia, no obstante, todavía hay mucho por hacer y es necesario aprovechar el modelo GpRD y sus herramientas principales, tales como, el PbR el cual es la herramienta por excelencia que contribuye a mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal además de ofrecer a través de sus indicadores una serie de información de los resultados obtenidos por medio de los programas públicos, lo que permite observar si es necesarios la instrumentación de más recursos o por lo contrario mejorar los procesos.

Capítulo 4.2 La Gestión para Resultados y su Contribución a la Eficacia del Ejercicio del Gasto en el Desarrollo Económico, en los Estados de México, Querétaro y Morelos del Año 2013-2020

En el anterior apartado se presentó un análisis sobre el porcentaje de gasto en materia de desarrollo social, por ende, en el siguiente apartado se analiza brevemente el porcentaje de gasto dedicado al desarrollo económico²⁸ en su relación con las condiciones de empleo formal e informal que se presenta en los tres casos de estudio. Es importante mencionar que este apartado ofrece un breve acercamiento, ya que además del modelo GpRD existen otras variables que

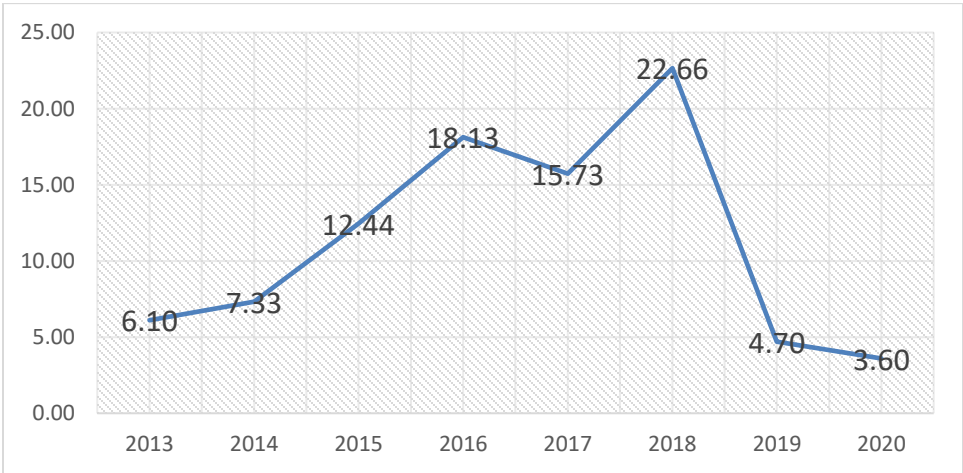
²⁸ El desarrollo económico comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares.

pueden influir en el desarrollo económico y en las mejoras en la generación de empleo. En suma, el objeto de este apartado es analizar el porcentaje de gasto de desarrollo económico y relacionarlo con la situación del empleo formal e informal en los tres casos de estudio, así como ofrecer una breve reflexión de como algunas de las herramientas de la GpRD, como lo son el PbR y el SED pueden contribuir a mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal así como eficientar el ejercicio del gasto público en dicha materia.

Caso estado de México

El estado de México es una de las entidades con mayor dinamismo económico del país y presenta los siguientes resultados en materia del ejercicio del gasto en el área de desarrollo económico.

Gráfica 35. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de México



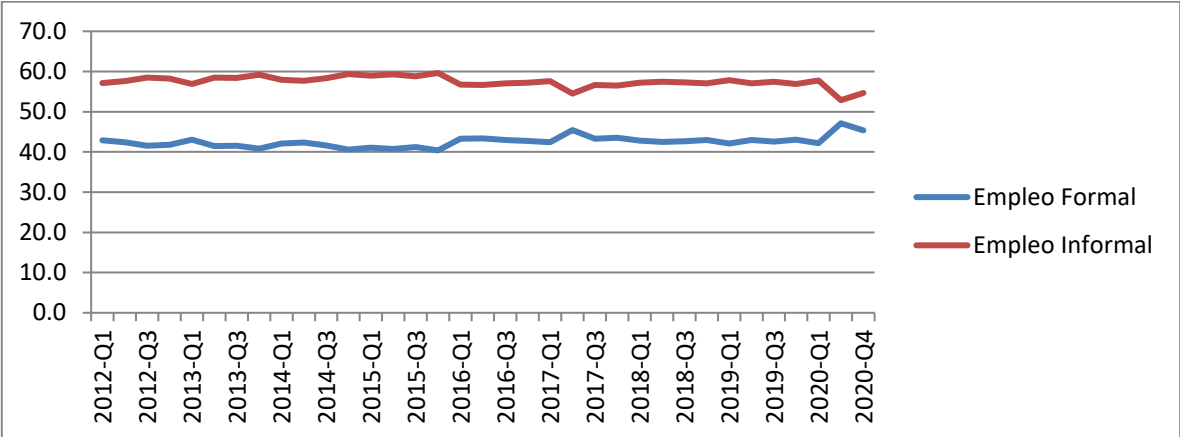
Fuente. Elaboración propia, con información de la Secretaría de economía y las cuentas públicas.

En la gráfica anterior se muestra el porcentaje de gasto destinado al desarrollo económico en la entidad mexiquense, del año 2013 al año 2020. Se puede destacar que del periodo 2013 al 2017 se presentó una tendencia a la alza al pasar de un 6.1% a 22.6%, su punto más alto en este periodo, asimismo, se nota

que a partir del gasto más grande destinado en el 2018²⁹, se presentó una tendencia a la baja llegando al 3.6% en el 2020. Puede mencionarse que la baja en los recursos destinados al desarrollo económico fue influenciada por las condiciones que se presentaron de la pandemia del COVID-19. Por su parte el gasto promedio destinado al desarrollo económico en la entidad del año 2013 al 2020 fue de 14.5%.

Por su parte las condiciones de empleo que se presentan en la entidad se comportan de la siguiente manera.

Gráfica 36. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaría de economía del gobierno federal.

De la gráfica anterior se destaca que en el periodo que va del 2012 al 2020 ha prevalecido un mayor porcentaje de empleo informal y que del 2015 a la fecha se presentan una leve tendencia a la baja. Mientras que las condiciones de empleo formal se mantienen con un porcentaje menor y con una leve tendencia al alza a partir del primer trimestre del 2016. Una reflexión importante a destacar y como se mostró en la gráfica 35 en el año del 2014 es cuando el entidad mexiquense aumenta su presupuesto destinado al desarrollo económico, también comienzan a mejorar las condiciones de empleo formal e informal, anqué cabe mencionar que

²⁹ En el año 2018 cuando se destinó el porcentaje más alto al desarrollo económico, tiene relación con año de elecciones federales en la cual la entidad mexiquense destino más recursos en diferentes rubros.

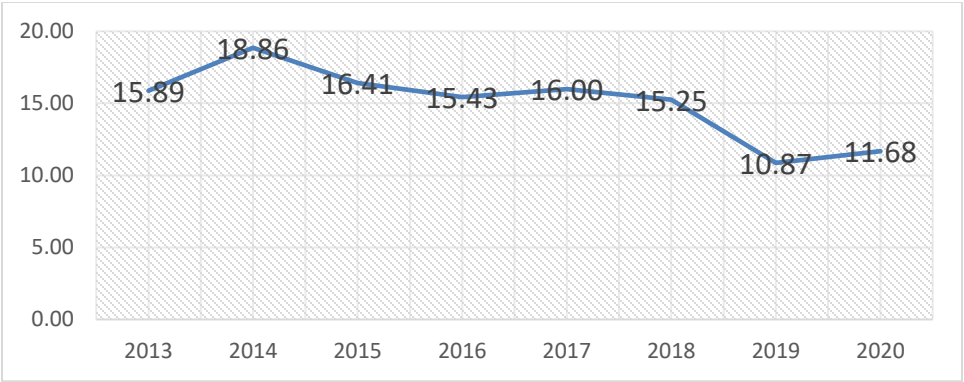
no ha sido contundente puesto que prevalece el empleo informal sobre el formal. Otro dato interesante y que resalta la atención es que en el año 2018 al 2019 se da una disminución drástica en el presupuesto destinado al desarrollo económico y sin embargo esa disminución no se ve reflejada en las condiciones de empleo de la entidad, por el contrario tienden a presentar una leve mejora, lo que nos habla que existen más variables que determinan la mejora de las condiciones de empleo y de las cuales el porcentaje de gasto que ejerce el gobierno es una de ella.

Si bien se ha presentado una tendencia en el alza en el porcentaje de gasto destinado al desarrollo económico del año 2013 al 2018, después se destaca una inconsistencia importante puesto que el presupuesto destinado va en disminución. En las condiciones de empleo prevalece el empleo informal sobre el formal y presenta un tendencia de disminución del empleo informal a partir del 2015, asimismo se presenta un breve aumento del empleo formal partir de ese mismo año, muy en relación al crecimiento de la inversión destinada al desarrollo económico. Sin embargo, se debe destacar que la instrumentación del presupuesto basado en resultados puede contribuir significativamente a brindarle un sentido lógico y eficiente al recurso que se destina en esta materia. Por su parte el establecimiento de indicadores de resultados puede contribuir a brindar datos e información para racionalizar el gasto en dicha materia y establecer metas claras respecto a lo que se busca lograr con la aplicación de dichos recursos. Otra herramienta indispensable es el establecimiento de auditorías de los programas que permitan brindar mayor claridad sobre el destino de los recursos pública y de esta manera evitar la malversación de recursos o que estos sean destinados para temas electorales.

Caso estado de Querétaro

El estado de Querétaro presenta un dinamismo económico interesante en los últimos años y sus resultados en el ejercicio de recursos en el desarrollo económico se presentan a continuación.

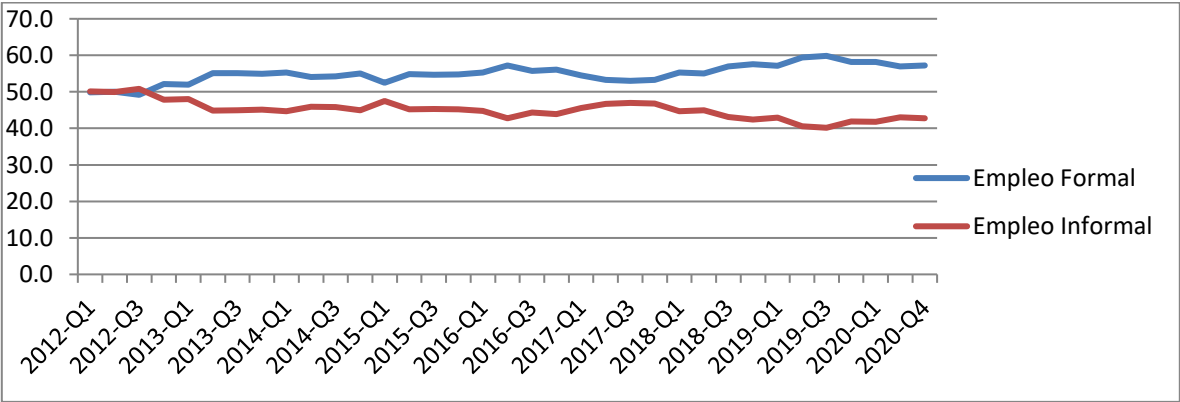
Gráfica 37. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de Querétaro



Fuente. Elaboración propia, con información de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas.

La gráfica anterior muestra el comportamiento en el ejercicio del gasto en materia de desarrollo económico en el estado de Querétaro del periodo que comprende del 2013 al 2020. Se puede destacar que en este rubro la entidad ha mantenido una tendencia a la baja en lo destinado al desarrollo económico al pasar en su mejor momento de 18.8% en el 2014 a 11.68% en el 2020. Por su parte el gasto promedio destinado al desarrollo económico en la entidad es de 15%. En la siguiente gráfica se presentan las condiciones de empleo en la entidad se presentan de la siguiente manera.

Gráfica 38. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía del gobierno federal.

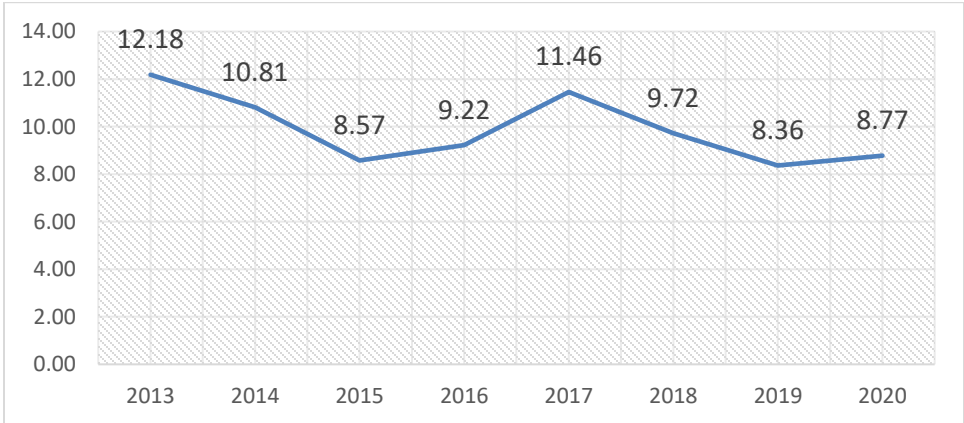
Es de destacar que en el estado de Querétaro prevalece un porcentaje mayor de población con empleo formal que informal y esta tendencia se mantiene desde el año 2013 a la fecha y que a pesar de que el porcentaje destinado al desarrollo económico en la entidad ha ido a la baja se han mantenido las condiciones de empleo en la entidad.

Si bien la tendencia que se presenta en la entidad de Querétaro ha sido a la baja, su actividad económica permanece en constante crecimiento y dinamismo. En consecuencia, se puede inferir que el desarrollo de la inversión privada en la entidad ha contribuido a dicho dinamismo económico aunado de una asignación eficiente de recursos por parte del gobierno de la entidad.

Caso estado de Morelos

Respecto al ejercicio de recursos en materia de desarrollo económico la entidad morelense ha presentado los siguientes resultados.

Gráfica 39. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de Morelos



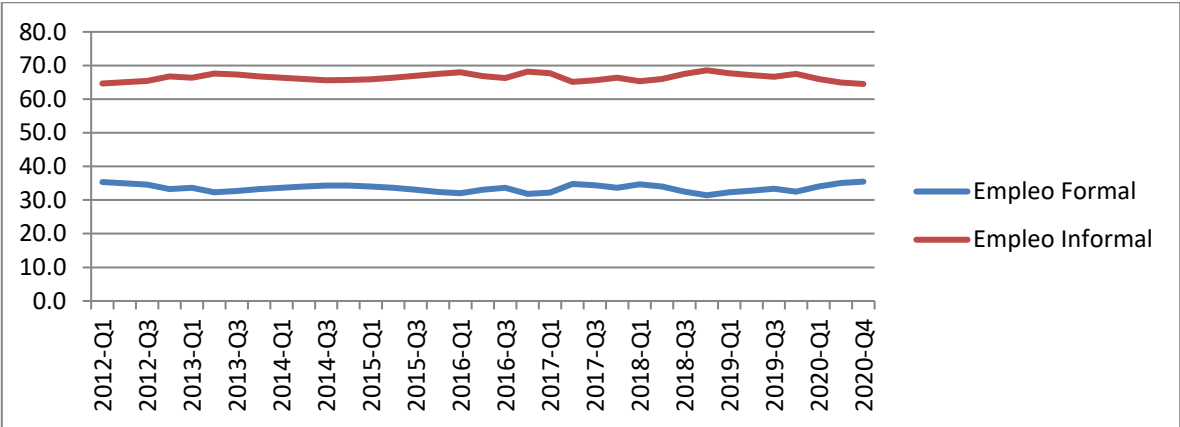
Fuente. Elaboración propia, con información de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas.

La gráfica anterior muestra el comportamiento en el ejercicio del gasto en desarrollo económico del periodo que comprende del 2013 al 2020, se puede observar de manera general una tendencia a la baja al pasar en el 2013 de 12.1% al 8.7% en el 2020. En términos generales el promedio en gasto de desarrollo

económico en la entidad morelense es de 9.8%. Es relevante mencionar que la entidad morelense no tiene una actividad económica tan activa como otras entidades, aunado a esto, los recursos destinados a dicha materia han disminuido considerablemente lo que indica que no se percibe o identifica una lógica presupuestal en el ejercicio de los recursos públicos, puesto que a pesar de los indicadores de los deficientes avances en la materia de desarrollo económico la entidad no ha destinado más recursos en la materia. La implementación adecuada del PbR puede contribuir a mejorar la lógica presupuestal de la entidad y a canalizar eficientemente los recursos.

Las condiciones de empleo en la entidad se comportan de la siguiente manera.

Gráfica 40. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía del gobierno Federal.

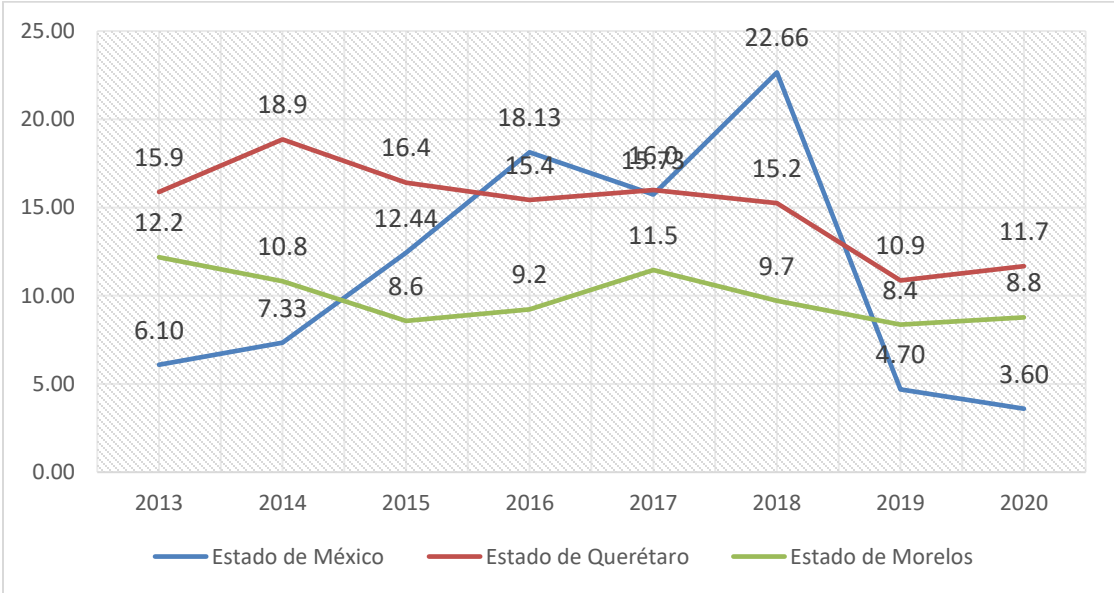
En la gráfica anterior se muestra claramente una brecha importante entre las condiciones de empleo formal e informal, la cual ha prevalecido en el periodo del 2012 al 2020 y se destaca que en la entidad morelense en empleo formal no ha rebasado el 40% del total de empleo, mientras que los niveles de informalidad son superiores al 60%. Contrastando los datos con el porcentaje de gasto destinado al desarrollo económico en la entidad, se destaca que en la medida en que dicho porcentaje disminuye, las condiciones de informalidad permanecen constantes.

Es necesario mencionar que se debe considerar en el proceso de presupuestación toda aquella información, indicadores y datos sociales económicos y de empleo para identificar las áreas y prioridades en las cuales el gobierno debe de intervenir con el ejercicio de recursos económicos, en esa lógica el instrumento por excelencia que coadyuva a mejorar la lógica presupuestal es el PbR aunado a la planeación estratégica para dar dirección a las acciones gubernamentales y los programas de mejora de gestión que inciden en la mejora de capacidades institucionales. Si bien es cierto que en los informes de la SHCP se evidencia que la entidad morelense ha implementado estas herramientas es necesario desvincular su instrumentación y ejercicio de la voluntad política, puesto que es un elemento que ha influido de manera considerable.

Comparativo de los casos de estudio

En seguida se presenta brevemente un análisis comparativo de ejercicio del gasto en materia de desarrollo económico.

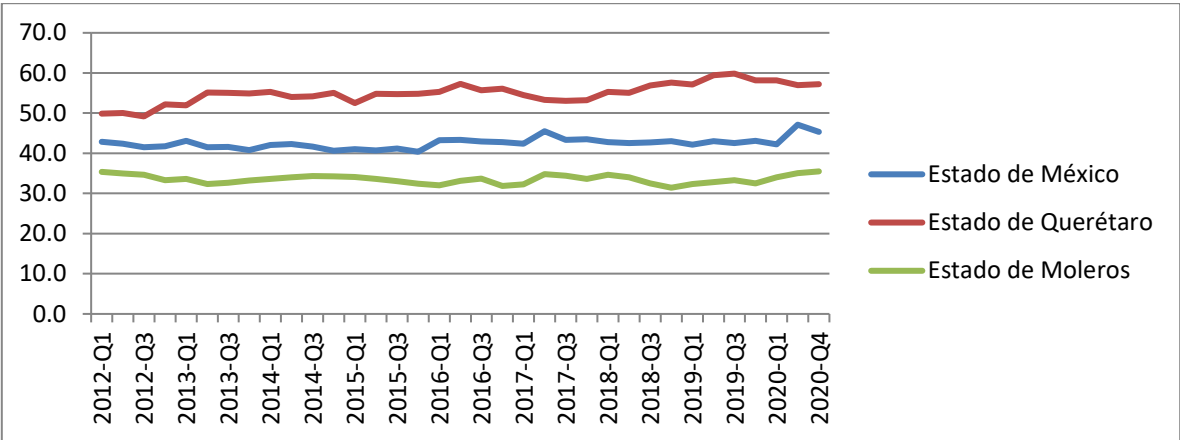
Gráfica 41. Comparativo del Ejercicio del Fasto en Materia de Desarrollo Económico en el Estado de México, Querétaro y Morelos



Fuente. Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía y las cuentas públicas.

El comparativo general en torno al gasto en desarrollo económico sobresale que el estado de México mantuvo una tendencia al alza del periodo del 2013 al 2018, sin embargo, para el 2020 se presenta una tendencia a la baja incluso destinando menores recursos que las otras entidades. Por su parte el estado de Querétaro es la entidad que dedica mayores recursos al desarrollo económico, a pesar de que en el periodo 2013 al 2020 ha permanecido una tendencia la baja. El estado de Morelos es la entidad que dedica menores recursos al desarrollo económico y con una tendencia a la baja en el periodo antes descrito.

Gráfica 42. Porcentaje de Empleo Formal Estado de México, Querétaro y Morelos

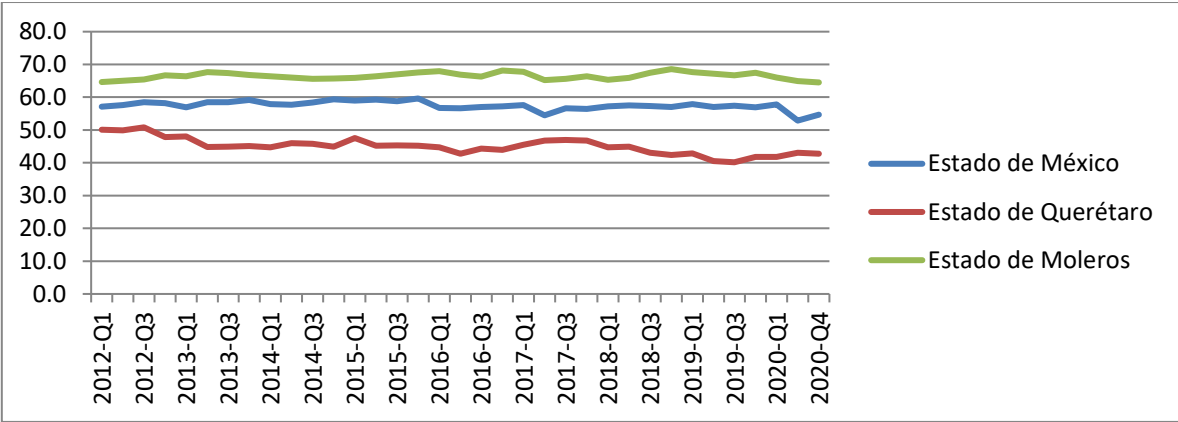


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía del gobierno Federal.

La gráfica anterior muestra el comparativo de las condiciones de empleo formal en las tres entidades analizadas, se destaca que el estado de Querétaro con niveles de superiores de 50% en formalidad, seguido del estado de México con niveles superiores al 40% y en último lugar el estado de Morelos con un porcentaje por arriba del 30%. En comparación con los recursos que destinan al desarrollo económico se destaca que el estado de Querétaro es quien muestra los mejores resultados no obstante de haber disminuido los recursos destinados a ese rubro, mientras que el estado de México permanece en un contante y desde el periodo del 2012 a la fecha a pesar de que el presupuesto destinado ha ido en aumento en la entidad. Por su parte el estado de Morelos presenta los más deficientes

resultados muy en sintonía con la disminución de presupuesto destinado al desarrollo económico.

Gráfica 43. Porcentaje de Empleo Informal Estado de México, Querétaro y Morelos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía del gobierno Federal.

En cuanto a las condiciones de informalidad en los tres estados quien lleva la cabeza en esta materia es el estado de Morelos con niveles mayores al 60%, seguido del estado de México con niveles mayores al 50% y por último el estado de Querétaro con niveles mayores al 40%. En este caso se destaca la labor que está realizando el estado de Querétaro quien mantiene los niveles más bajos de informalidad y que además se ve reflejado en la mejora de sus condiciones sociales que se analizó en párrafos anteriores. Por su parte el estado de México y Morelos permanecen con los más deficientes resultados en la materia.

Cabe resaltar que la eficacia del ejercicio del gasto público es una de las finalidades que persigue el modelo GpRD en su dimensión administrativa y que a pesar que se han instrumentado una serie de cambios institucionales, organizacional y legales en las entidades aquí revisadas, se sigue evidenciando en algunos casos como el de Morelos y en menor medida en el estado de México, fallas en su lógica presupuestal ya que a pesar de que se cuenta con una serie de datos en la materia como las condiciones sociales y de empleo, no se logra identificar claramente que los esfuerzos presupuestales vayan a mejorar esas

condiciones o al menos no han influido lo suficiente, sin embargo, lo que acontece en el estado de Querétaro es un ejemplo a seguir ya que a pesar de sus condiciones de contexto político y de su desarrollo intermedio en la instrumentación del modelo GpRD, se logra identificar una lógica presupuestal ya que sus esfuerzos en la aplicación de recursos económicos destinados en la materia ha mostrado resultados prometedores.

En suma se debe destacar que el presente apartado es un breve acercamiento de como el modelo GPRD en su objetivo de la eficacia del ejercicio del gasto público, en su variante de desarrollo económico y desarrollo social sirve para entender el porqué de las condiciones sociales y de empleo en dichas entidades, si bien es cierto que existen otros elementos que influyen, no son materia de este análisis.

Conclusión

La Gestión para Resultados en el Desarrollo, es un enfoque que se ha formado a lo largo de los últimos años insertándose en la realidad latinoamericana. Surgiendo inicialmente en la visión anglosajona del management privado para después adaptarse al sector público bajo la denominación de la Nueva Gestión Pública, la cual a su vez y después de un constante desarrollo daría surgimiento en los años 90 del siglo pasado al concepto de la Gestión para Resultados, lo cual implicaba un cambio de paradigma en las organizaciones públicas en el sentido de pasar a concentrarse en los resultados, más que en la cadena de insumos y productos. Es de resaltar que la GpR surge en un primer momento como un conjunto de herramientas que coadyuvan a la mejora de la gestión pública, sobre todo en países que ya han consolidado un sistema burocrático y sobre todo que se encuentran con altos niveles de desarrollo. En este sentido y después de diversas cumbres internacionales, diversos organismos como el BID, el CLAD, el BM y el FMI, impulsaron reformas y modelos para los países en vías de desarrollo. Por lo cual del año 2000 al 2010 se realizaron una serie de trabajos, investigaciones, foros y diversas propuestas para el impulso de lo que hoy conocemos como la GpRD, que implicaba el retomar la idea general del modelo de adaptar las herramientas de gestión del sector privado al público, además de generar el desarrollo de los países a través de dos componentes, por un lado el político que implicaba una serie de mejoras en los esquemas de transparencia y rendición de cuentas y por otro lado el administrativo, que implicaba la instrumentación de herramientas de gestión que coadyuven a la mejora del ejercicio del gasto público con énfasis en el desarrollo social y económico de los países.

En este sentido México no fue la excepción para la aplicación del modelo GpRD y fue la SHCP la encargada de llevar a cabo dicha tarea, asimismo, las 32 entidades federativas realizaron una serie de reformas para instrumentar el modelo en su realidad estatal, y la SHCP se encargó de medir los avances en dicha instrumentación y generar información referente en la materia. Es de resaltar que la información que ofrece la SHCP es muy general y recupera diferentes

elementos, sin embargo, para objeto de esta investigación se contrastan los avances que muestra la SHCP con los efectos sobre las dimensiones que persigue la GpRD, por un lado, las aportaciones del modelo en el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas (dimensión política) y por el otro, si el modelo contribuye a la mejora en el ejercicio del gasto público en materia de desarrollo social y económico (dimensión administrativa). Por ende, con la presente investigación se pretendió avanzar respecto a la información que ofrece la SHCP vinculándola con el desarrollo de la dimensión política y administrativa que ofrece el modelo GpRD.

La presente investigación se dividió en cuatro grandes apartados. En un primer momento se buscó rastrear las bases teóricas conceptuales que permitiera conocer los antecedentes, desarrollo y elementos del enfoque principal de la investigación, es decir, la GpRD. En este sentido se presentó el desarrollo del concepto tomando como punto de partida la NGP, la GpR y la GpRD, asimismo se distinguió dos corrientes al interior de la GpRD, una hace referencia a la construcción teórica del concepto y otra tiene que ver con el sentido instrumental, lo que implica ver a la GpRD como un conjunto de herramientas que contribuyen a la mejora de la gestión pública. Bajo esta línea estuvo enfocada esta investigación, ya que además de analizar el concepto de la GpRD, también se describieron sus herramientas principales. En un segundo momento se analizó el enfoque de la GpRD en el contexto latinoamericano en el cual se ha desarrollado ampliamente, presentado las experiencias más significativas de la región así como estudios de caso en diferentes países, después se revisó el caso mexicano y se reconstruyó todo un proceso de reformas administrativas que comenzaron en los años 60 y 70 del siglo pasado, las cuales muestran los primeros esfuerzos de modernización administrativa que propiciaron a la vez las incipientes reformas que culminaron en los años 90 con la introducción del modelo de la NGP, la cual se consolidaría en el año 2000 en el gobierno panista de Vicente Fox, y no sería hasta el 2006-2012 en el sexenio del presidente Felipe Calderón cuando se introducirían los cambios más significativos en el andamiaje institucional respecto a la implementación del modelo GpR y su nueva denominación GpRD. En este mismo apartado se

presentaron los diversos informes que ha realizado la SHCP en la materia con lo cual se observa el desarrollo gradual de implementación del modelo GpRD en las 32 entidades federativas. En este apartado se muestran algunas investigaciones de caso del modelo GpR y GpRD en las entidades federativas, destacando que aún falta profundizar y generar más investigaciones en la materia ya que los estudios recabados son escasos. En un tercer momento se analiza la dimensión política de la GpRD en los tres casos de estudio, revisando su contexto político para identificar las condiciones de pluralidad, es decir, cuando diferentes fuerzas políticas se disputan el poder y por ende se tiene que llegar a acuerdos y negociaciones. Gobierno dividido, cuando un partido político controla el congreso y uno diferente la gubernatura. Gobierno unificado, cuando una misma fuerza política contrala el poder ejecutivo y legislativo. Cabe recordar que estos elementos de las condiciones políticas se establecen en la hipótesis de esta investigación ya que partimos de considerar que la correcta instrumentación del modelo GpRD se encuentra relacionada por las condiciones, la voluntad política y el contexto en el que se desarrolla el modelo GpRD en el estado de México, Querétaro y Morelos. En este sentido se puede concluir en primer momento que en el estado de Querétaro han prevalecido condiciones de pluralidad política que han permitido el desarrollo político del modelo GpRD y a pesar de que en ciertos periodos predominaron condiciones de gobierno unificado, puesto que ha controlado el PAN la gubernatura y la legislatura local, no se ha interrumpido el desarrollo del modelo, y en cambio se ha propiciado la colaboración con organismos internacionales para el desarrollo de capacidades en los funcionarios estatales que contribuyan a la mejora del modelo GpRD. Por su parte el estado de México ha presentado una constante transformación al pasar de unas condiciones de gobierno unificado en el 2012 a condiciones de pluralidad en el 2018, lo que ha permitido mejores resultados en materia de GpRD en las últimas fechas. Mientras que el estado de Morelos que ha presentado condiciones de pluralidad, ha tenido una tendencia contraria puesto que en la actualidad presenta condiciones de gobierno unificado lo que no ha permitido el desarrollo del modelo GpRD y ha generado un ambiente de opacidad. Se debe concluir en un primer momento que

la variante de las condiciones y la voluntad política juegan un papel preponderante en el desarrollo del modelo y los tres casos de estudio revisados lo pueden constatar. Por una parte se tiene una entidad como el estado de México que al mejorar las condiciones de pluralidad política mejora la implementación del modelo, mientras que en el estado Morelos sucede el caso contrario, cuando cambian las condiciones de pluralidad a gobierno unificado disminuye el avance del modelo. Sin embargo, lo que sucede en el caso de Querétaro es muy significativo para dar el siguiente paso en la consolidación del modelo, superando o disminuyendo la influencia de las condiciones políticas, ya que a pesar de que en un breve periodo se presentaron condiciones de gobierno unificado en la entidad, el modelo siguió mejorando puesto que se desarrollaron otros mecanismos, tales como, la capacitación a los funcionarios públicos y las asesorías propiciadas por el BID, las cuales terminaron por contribuir en el desarrollo del modelo de la GpRD. En este sentido se recomienda avanzar en la institucionalización del modelo ya que de esta manera se limita la dependencia del modelo a la voluntad política. En segundo lugar, es recomendable seguir el ejemplo del estado de Querétaro que realizó acuerdos con el BID y propició el desarrollo de capacidades en su personal administrativo lo que implica menor dependencia a la variable de la voluntad política en la instrumentación del modelo.

En un segundo momento en el análisis realizado en la presente investigación y después de haber identificado las condiciones políticas que prevalecen en los casos de estudio, se procedió a relacionar los avances de la implementación del modelo GpRD con las mejoras en la transparencia en sus dos dimensiones activa y reactiva y con la rendición de cuentas. De lo anterior se desprendieron importantes consideraciones. 1) en la medida en que el modelo GpRD madura en su proceso de implementación, las condiciones en transparencia activa y proactiva mejoran en los tres casos de estudio. 2) en la medida en que en las condiciones políticas prevalecían en un contexto de pluralidad, se presentaban mejores avances en materia de transparencia activa y proactiva. En este caso se destacan los casos del estado de Querétaro y estado de México, los que presentaron los mejores resultados en materia de transparencia activa y reactiva, mientras que el

estado de Morelos presentó los resultados más bajos en transparencia activa y nulos resultados en transparencia reactiva ya que no se presentó información al respecto.

En lo concerniente al tema de rendición de cuentas, se debe mencionar que es una tarea pendiente a pesar de que las entidades de fiscalización de las tres entidades analizadas han echado mano de las herramientas de la GpRD, como lo son la auditoría y sus respectivos reportes; el presupuesto basado en resultados, así como sus indicadores y el sistema de evaluación del desempeño, que ha permitido que las auditorías estatales cuenten con mecanismos para hacerse de información y de esta manera analizar el desempeño gubernamental. Sin embargo, es de resaltar que las condiciones y la voluntad política juegan un papel preponderante, puesto que se identificó que en el estado de México que prevaleció un contexto de gobierno unificado en el periodo del 2012 al 2015, los resultados del análisis y revisión de la cuenta pública no mostraron mayor profundidad o hallazgos significativos, incluso no se presentaron sanciones al respecto, sin embargo, con el cambio de contexto a mayor pluralidad, los mecanismos de análisis y auditoría fueron en aumento y se presentaron más sanciones. Otro caso que puede ejemplificar lo que se menciona en párrafos anteriores, es lo que se suscitó en el estado de Querétaro en el cual han prevalecido condiciones de pluralidad. En este sentido el análisis realizado por la entidad fiscalizadora muestra más rigurosidad así como hallazgos más significativos en cuanto a las auditorías realizadas, asimismo, se han girado instrucciones a la Contraloría local para que inicie procedimientos administrativos contra los funcionarios públicos responsables de las irregularidades detectadas. Por su parte el estado de Morelos continúa con la tónica de opacidad y deficientes resultados, ya que se puede inferir que derivado de las convulsiones políticas al interior de la entidad y el conflicto entre grupos políticos no ha generado las condiciones necesarias para el desarrollo e institucionalización del modelo, ya que se identificó que la variable política en la entidad es muy determinante y genera un ambiente de opacidad, esto se refleja en la negativa por brindar la información necesaria para el análisis ya que los resultados referentes a la revisión de la

cuenta pública del 2012 al 2020 se encuentra con a una reserva que interpuso el instituto de fiscalización del estado lo que contribuye al ambiente de opacidad sobre el uso de los recursos públicos.

En el cuarto capítulo se ofrece un acercamiento a la dimensión administrativa del enfoque de la GpRD, puesto que se analiza el ejercicio del gasto en materia de desarrollo social y económico del año 2013 al 2020 de los tres casos de estudio y se relacionan con el avance del modelo GpRD, así como con la mejora en las condiciones sociales y de empleo que prevalecen en dichas entidades. Es importante mencionar que si bien existen diferentes variables que pueden explicar las mejoras o retrocesos en las condiciones sociales, se debe decir que el enfoque GpRD es una de las variables que puede explicar esas mejoras, de lo anterior se detectó que estados como el de México y Morelos no prevalece una lógica presupuestal ya que más allá de aprovechar las herramientas que ofrece el modelo GpRD, tales como, el PbR, los indicadores, las auditorias, los programas de gestión y con ello mejorar la eficacia en el ejercicio del gasto público. En este sentido el estado que más gasta en materia de desarrollo social y con los peores resultados es el estado de Morelos. Se destaca el estado de Querétaro que presenta importantes resultados al respecto, puesto que a pesar de que destina menor porcentaje de recursos económicos muestra eficientes resultados en la mejora de las condiciones sociales de su entidad. Mientras que el análisis en relación al ejercicio del gasto en desarrollo económico y su relación con las condiciones de empleo no dista de lo antes descrito. Se destaca en este sentido el estado de Querétaro que prevalecen las mejores condiciones entorno a empleo formal, seguido del estado de México y Morelos. En cuanto empleo informal prevalece esta relación. Se debe destacar que en el estado de Querétaro prevalece una lógica presupuestal puesto que los recursos que ejerce van en sintonía con las necesidades y problemáticas que los datos muestran en la entidad, mientras que estados como el de Morelos a pesar de los datos y la información muestran precarias condiciones, la lógica presupuestal no mejora en dicha materia. Por su parte el estado de México se mantiene con claro oscuros ya que sus condiciones en tanto a empleo han prevalecido en una constante en el

periodo del 2012 al 2020, a pesar de los esfuerzos por destinar mayores recursos económicos estos no han sido eficaces.

En suma, si bien cada estado presenta sus condiciones particulares de contexto político, y de avances en la implementación de la GpRD, los efectos del modelo en sus dimensiones política y administrativa ha mostrado un avance diferenciado, puesto que sigue influyendo considerablemente el ambiente político y la voluntad de los actores sobre el desarrollo del modelo GpRD. No obstante, estados como el de Querétaro han mostrado que, con un adecuado ambiente político de pluralidad, aunado a la colaboración de organismos internacionales como el BID y un correcto desarrollo de capacidades institucionales, el modelo puede generar efectos positivos en la mejora de la transparencia, rendición de cuentas y ejercicio del gasto público en el área del desarrollo social y económico. Mientras que estados como el de México que al comienzo del periodo del 2012 al 2015 prevalecía un ambiente de gobierno unificado que generaba un ambiente de opacidad, sin embargo, con la mejora de las condiciones políticas y de pluralidad a partir del periodo del 2015 al 2020 los efectos en la transparencia y rendición de cuentas mejoraron sustancialmente. No obstante, es necesario continuar con el desarrollo e implementación del modelo GpRD y aprovechar adecuadamente las herramientas que ofrece, principalmente el PbR, puesto que con ello se mejoraría sustancialmente el ejercicio de recursos en la entidad. Por su parte el estado de Morelos es una muestra clara de cómo un ambiente de gobierno unificado y menor pluralidad, propicia deficientes resultados en transparencia y rendición de cuentas. Mientras que su menor grado de avance en la implementación del modelo GpRD se ve reflejado en el escaso desarrollo de capacidades en la materia y a su vez repercute en los deficientes resultados en el área administrativa de la entidad, ya que en lo referente al ejercicio del gasto la entidad morelense ha presentado deficientes resultados puesto que es la entidad que más gasta y a su vez es la que muestra los resultados más deficientes, aunado a la opacidad que prevalece en la entidad. Por lo anterior es necesario continuar con la difusión del modelo, de utilizar sus herramientas, de formar capacidades, de contar con personal especializado en el área, así como generar los ambientes de pluralidad y contar

con la voluntad política de los actores para el cabal desarrollo del modelo y con ello encaminar los esfuerzos para la mejora en la transparencia, rendición de cuentas y el ejercicio del gasto en materia de desarrollos social y económico.

Anexos

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Descripción de las Herramientas de la GpR	25
Cuadro 2. Herramientas GpR Implementadas en el Contexto Mexicano	28
Cuadro 3. Desarrollo Conceptual de los Pilares de la GpRD Desde la Óptica de los Organismos Internacionales	42
Cuadro 4. Definición de las Herramientas GpRD	43
Cuadro 5. Operacionalización de las Variables	54
Cuadro 6. Avances en Materia GpRD en América Latina	58
Cuadro 7. Resultados de la Evaluación de la GpRD en 2007- 2013	59
Cuadro 8. Secciones de Análisis del Diagnóstico PbR-SED 2020	83
Cuadro 9. Caracterizaciones de Continuidad y Composición Política en el Modelo GpRD	99
Cuadro 10. Caracterización de la Eficacia del Ejercicio del Gasto Público y el Modelo GpRD	100
Cuadro 11. Composición de la Legislatura Local del estado de México del periodo 2012 al 2020.	103
Cuadro 12. Composición de la Legislatura Local del Estado de Querétaro del Periodo 2012 al 2020.	106
Cuadro 13. Composición de la Legislatura Local del Estado de Morelos del Periodo 2012 al 2020.	108
Cuadro 14. Número de Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo del Estado de México.	116
Cuadro 15. Número de Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.	121
Cuadro 16. Resumen de Observaciones Generales de la Revisión de la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de México.	140
Cuadro 17. Número de Auditorías Realizadas al Poder Ejecutivo del Estado de México	141
Cuadro 18. Resumen de Observaciones Generales de la Revisión de	152

la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de Querétaro.	
Cuadro 19. Resumen Comparativo de Observaciones Generales de la Revisión de la Cuenta Pública del Año 2012 al 2020 en el Estado de México y Querétaro.	160
Cuadro 20. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de México del Año 2013 al 2020	167
Cuadro 21. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de Querétaro del Año 2013 al 2020	171
Cuadro 22. Montos Presupuestales Ejercidos en el Estado de Querétaro del Año 2013 al 2020	174

Índice de Esquemas

Esquema 1. Ciclo Presupuestario	19
Esquema 2. Pilares de la Gestión Pública	30
Esquema 3. Marco Conceptual	33
Esquema 4. Cadena de Resultados	40
Esquema 5. Desarrollo de los Modelos de Gestión a Nivel Internacional	57
Esquema 6. Evaluación por Pilares de Gestión	59
Esquema 7. Resultados por Pilares	93

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2010	72
Gráfica 2. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2012	74
Gráfica 3. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2014	76
Gráfica 4. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2015	77
Gráfica 5. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2016	78
Gráfica 6. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2017	79
Gráfica 7. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, año 2018	80
Gráfica 8. Avance en la Implementación Y Operación del PbR-SED en las Entidades Federativas 2020	82
Gráfica 9. Avance en la Implementación de la GpR en las Entidades Federativas, del año 2010 al 2018	84
Gráfica 10. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de México	113
Gráfica 11. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de México	114
Gráfica 12. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de México.	115
Gráfica 13. Porcentaje de Solicitudes de Información del Año 2012 al Año 2020 en el Estado México	117

Gráfica 14. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de Querétaro	118
Gráfica 15. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de Querétaro	119
Gráfica 16. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de Querétaro.	120
Gráfica 17. Porcentaje de Solicitudes de Información del Año 2012 al Año 2020 en el Estado Querétaro	122
Gráfica 18. Porcentaje de Avances en Materia de Transparencia Activa en el Estado de Morelos	123
Gráfica 19. Transparencia Activa con Énfasis en el Tema Presupuestal en el Estado de Morelos	124
Gráfica 20. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD, en el Estado de Morelos.	125
Gráfica 21. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Activa en el Estado de México, Querétaro y Morelos	126
Gráfica 22. Comparativo del Desarrollo de la Transparencia Presupuestal en el Estado de México Querétaro y Morelos	127
Gráfica 23. Comparativo de Avance de Transparencia Presupuestal y el Modelo GpRD en el Estado de México, Querétaro y Morelos.	129
Gráfica 24. Comparativo del desarrollo de la Transparencia Reactiva en el Estado de México y Querétaro.	130
Gráfica 25. Montos Presupuestales Totales y en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de México del Año 2013 al 2020	167
Gráfica 26. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de México del Año 2013 al 2020	168
Gráfica 27. Carencias Sociales en el Estado de México	169

Gráfica 28. Montos Presupuestales Totales en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de Querétaro del año 2013 al 2020	172
Gráfica 29. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de Querétaro	172
Gráfica 30. Carencias Sociales en el Estado de Querétaro	173
Gráfica 31. Montos Presupuestales Totales y en Materia de Desarrollo Social Ejercidos en el Estado de Morelos del Año 2013 al 2020	175
Gráfica 32. Porcentaje de Gasto Ejercido en Desarrollo Social en el Estado de Morelos	175
Gráfica 33. Carencias Sociales en el Estado de Morelos	176
Gráfica 34. Comparativo del Porcentaje de Gasto en Desarrollo Social en el Estado de México, Querétaro y Morelos	178
Gráfica 35. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de México	180
Gráfica 36. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de México	181
Gráfica 37. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de Querétaro	183
Gráfica 38. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de Querétaro	183
Gráfica 39. Porcentaje de Gasto en Desarrollo Económico en el Estado de Morelos	184
Gráfica 40. Porcentaje de Empleo Formal e Informal en el Estado de Querétaro	185
Gráfica 41. Comparativo del Ejercicio del Fasto en Materia de Desarrollo Económico en el Estado de México, Querétaro y Morelos	186
Gráfica 42. Porcentaje de Empleo Formal Estado de México, Querétaro y Morelos	187
Gráfica 43. Porcentaje de Empleo Informal Estado de México, Querétaro y Morelos	188

Bibliografía

- Aguilar, V. L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México DF. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, V. L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32. Páginas.
- Aguilar, V. L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México DF. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aguilar-Villanueva, L.F. (2018). *La gestión intergubernamental orientada a resultado en México: el caso de la prueba enlace en Guanajuato, Jalisco y Puebla, 2006-2014*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid España.
- Aregional. (2012). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2013). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2014). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2015). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2016). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2017). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2018). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com

- Aregional. (2019). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Aregional. (2020). Índice de transparencia y disponibilidad de la Información Fiscal en la Entidades Federativas, ITDIF. Recuperado de www.arinformacion.com
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales justicia y equidad en el debate organizacional público? *Gestión y Política Pública*, 24(3), 599-618. Página.
- Arellano-Goult, D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México DF. Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (Primera Edición). Recuperado de [www. Clear.la.cide.edu](http://www.clear.la.cide.edu).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos logros y retos para la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. (Segunda Versión). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997) “La legitimidad de la administración pública” en *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial S.A.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid, España. Alianza.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicano*. México.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2006). *Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México.

Cejudo, G. M. (2010). *Nueva gestión pública*. Distrito Federal, México: Siglo XXI

Centro de Investigación y docencia Económicas. (2013). *Fortaleciendo la Gestión para Resultados*. México, DF. (Primera edición). Recuperado de http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Brief_Fortaleciendo%20la%20GpRD%20en%20M%C3%A9xico.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela (2007). Modelo Abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista Del CIAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. Páginas.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. Páginas.

Chica Vélez, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, 45(1), pp. 71-93. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojsindex.php/a/article/view/7>

Chica-Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57-74. Páginas.

Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 539-564. Páginas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, Enfoque, experiencias y expectativas*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-enfoques-experiencias>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Construir un nuevo futuro una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (Primera Edición). Recuperado de <https://periododesesiones.cepal.org/38/es/documentos/construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>

Contreras Álvarez J. A. (2018). Gestión por Resultados en las Políticas para la Superación de la Pobreza en Chile. Universidad de Concepción Chile. Vol. XVI, Núm. 28, Pp. 13-39.

De la Garza, M. D. J., Yllán. R. E. R. y Barredo, I. D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 4-19. Páginas.

Drucker, P.F. (2002). *La Gerencia en la Sociedad Futura*. Recuperado de: <https://www.politecnico metro.edu.co/biblioteca/emprendimiento/Drucker-PeterLa-Gerencia-en-La-Sociedad-Futura.pdf>

Dussauge Laguna Mauricio I. (2015) *Los Orígenes de La Gestión por Resultados evaluación en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional?. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen I, Numero 2, Pp 89-110.*

Dussauge, M. (2016). *Introducción a la Gestión para Resultados*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/313856858>

Dussauge-Laguna, M.I. (2015). Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. 4(2). 89-110 páginas.

El Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (--). Manual Sobre la Elaboración de Presupuestos Basados en

Resultados. Recuperado de <https://clear-lac.org/3d-flip-book/manual-sobre-la-elaboracion-de-presupuestos-basados-en-resultados-clear/>

Gabriela Cortes Green. (2010). *La Reforma Administrativa Análisis de su Evolución en la Alternancia*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Gobierno del Estado de México (2017). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2007-2023*. Toluca de Lerdo, Estado de México.

Gobierno del Estado de México.(2020). *Agenda Estadística Básica del Estado de México*. Recuperado de <https://igecem.edomex.gob.mx/sites/igecem.edomex.gob.mx/files/files/ArchivosPDF/Productos-Estadisticos/Indole-Economica/AGENDA-ESTADISTICA-BASICA/Agenda%20EB%20del%20Estado%20de%20Me%CC%81xico%202020.pdf>

Gobierno del Estado de San Luis Potosí.(2020). *Informe Global Sobre la Implementación de la Gestión para Resultados mediante la aplicación del Autodiagnostico PRODEV-SEP (BID) a las dependencias, Instituciones y Organismos de la Administración Pública Federal, San Luis Potosí, México*. Recuperado de <https://slp.gob.mx/finanzas/SiteAssets/Paginas/Presupuesto/INFORME-GLOBAL-SOBRE-LA-GPRD-evidencia-PbR-SED-2020.pdf>

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos (2019). *Plan Estatal de Desarrollo*. Cuernavaca Morelos.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro (2016). *Plan Estatal de Desarrollo Querétaro*. Santiago de Querétaro, Querétaro.

González-Gómez, J. y Velasco-Sánchez, E. (2014). *La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 20014-2012: transferencia e implantación*

de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracias*, (58), 101-134. Páginas.

Guerrero, O. (2003). *Gerencia Pública en la Globalización*. México DF. Miguel Ángel Porrúa.

Guerrero-Orozco, O. (2007). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?. *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379-395. Páginas.

Guevara-Baltazar, A., Espejesl-Medina, J. y Flores-Vega, M. (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacios Públicos*, 13(27), 33-46. Páginas.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2013). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2015). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de

https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). Anexo metodológico Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado de https://imco.org.mx/resultados/?cs=&t%5B%5D=investigacion&order_by=date_desc

Lacoviello, M. y Pulido, Noemí. (2008). Gestión y gestores de resultados: cara y contracara. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (41). 1-16 Páginas.

Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos (1930). *Constitución Política del Estado Libre y soberano de Morelos*. Cuernavaca Morelos.

Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos (2018). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos*. Cuernavaca Morelos.

Legislatura del Estado de México (1917). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca de Lerdo, Estado de México

Legislatura del Estado de México (1981). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. Toluca de Lerdo, Estado de México.

Lepore, W. (2010). Presupuesto Basado en Resultados en México. El Efecto Organizacional Neto. En *Gestión y Políticas: Encuentros en Nuevas Fronteras* (pp.209-236). Tlaxcala, México. Editado por el gobierno de Tlaxcala.

López, A. (2007). La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. México DF: INAP

López-Adame, A. X. (2008). Un marco legal para la evaluación de la gestión gubernamental. *Buen Gobierno*, (4), 112-123, Páginas.

- Martínez, P. R. (2009). ¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública? *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 309-329. Páginas.
- Martínez-Corona, J. I., Palacios-Almon, G.E. y Juárez-Hernández, L.G. (2020). Análisis de validez de constructo del instrumento: "Enfoque Directivo en la Gestión para Resultados en la Sociedad del Conocimiento". *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 10(19), 153-165. Páginas.
- Martínez-Corona, J. I., Palacios-Almon, G.E. y Juárez-Hernández, L.G. (2020). Análisis de validez de constructo del instrumento: "Enfoque Directivo en la Gestión para Resultados en la Sociedad del Conocimiento". *Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 10(19), 153-165. Páginas.
- Meneses-Jimari, R. y Oliva-Zárate, M. (2017). Notas Sobre el Presupuesto Basado en Resultados. Recuperado de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/10/21CA201701.pdf>
- Milanesi Alejandro. (2018). La Gestión Por Resultados: Una Revisión de la Literatura y sus Desafíos en América Latina. Administración y Desarrollo. Pp 170-199.
- Milanesi, A. (2018). La gestión por resultados: Una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina. *Revista de Administración y Desarrollo*. 48(1). 170-199 Páginas.
- Monyado, E. F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 205-223. Páginas.
- Monyado-Estrada, F. (2014). *Gobernanza y calidad de la gestión pública: oportunidades para mejorar la administración pública en México*. México DF. Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. (Primera Edición) Recuperado de <https://www.bivica.org/files/gestion-por-resultados.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. (Primera Edición) Recuperado de <https://www.bivica.org/files/gestion-por-resultados.pdf>

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2012). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2013). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2014). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2015). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2016). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2017). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2018). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2019). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2020). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios. Recuperado de http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html

Pardo María del Carmen. (2015). Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Caldearon entre la austeridad y la reforma. Colegio de México, Vol. LV, Núm. 1. Pp. 83-115.

Pardo, M. (2003). La Modernización Administrativa Zedillista. *Foro Internacional*, 192-214. Páginas. Recuperado de <file:///C:/Users/Pc/Downloads/1680-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1670-1-10-20160706.pdf>

Pardo, M. (2015). La Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón: Entre la Austeridad y la Reforma. *Foro Internacional*, 45(1), 83-115. Páginas.

Pérez Jacome Friscione Dionisio. (2010). Avances en la transparencia presupuestaria en México. Propuestas para una efectiva transparencia

presupuestaria. Pp. 197-204. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5668/25.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Querétaro (1917). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*. Santiago de Querétaro, Querétaro.

Poder Legislativo del Estado de Querétaro (2008). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Querétaro*. Santiago de Querétaro, Querétaro.

Quintero, C. C. E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles latinoamericanos*, (50), 39-57. Páginas.

Ramos García José María. (2016). Gestión Por Resultados en México, 2013-2014, Algunos Impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos Nueva Época*, (17-34), Pp. 64-84.

Ramos-García, J.M. (2016). Gestión para resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos, nueva época*, 17(34), 64-84. Páginas.

Rascón-Manquero, L. E. (2010). *Gestión Pública y Presupuesto para Resultados de la Planeación a la Evaluación*. Guadalajara, Jalisco México; Prometeo editores.

Sánchez González José Juan.(2009). La Administración Pública de Vicente Fox del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda del Buen Gobierno. *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, Pp. 8-31.

Schröder, P. (--). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México DF. Fundación Friedrich Naumann.

Seco, P.M. y Martín Pérez, S. (2014). Del pensamiento a la acción... creando valor público. Herramientas de la gestión estratégica para la integración de las competencias en el sistema educativo. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (11). 52-58 Páginas.

- Secretaría de Educación Pública. (2011). Sistema de Evaluación Prodev, Gobiernos Subnacionales. Recuperado de [https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Manual_SEP - Sistema de evaluacion PRODEV de la gestion por resultados a nivel subnacional.pdf](https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Manual_SEP_-_Sistema_de_evaluacion_PRODEV_de_la_gestion_por_resultados_a_nivel_subnacional.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). Presupuesto basado en resultados. Conferencia Internacional. Recuperado de [https://www.coplac-qprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto basado en resultados_CD.pdf](https://www.coplac-qprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Informe de avances 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 de Desempeño. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/may/20200508-parrafo3-Informe.pdf>
- SHCP. (2020). 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. Recupera de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/may/20200508-parrafo3-Informe.pdf>
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 27(2), 487-509. Páginas.
- Ugalde Luis Carlos. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral, Primera edición
- Uvalle-Berrones, R. (2000). Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. *Revista de Ciencias Sociales*, 7(21), 255-289. Páginas.

- Uvalle-Berrones, R. (2004). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29. Páginas.
- Valdez-Zepeda, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 1-12. Páginas.
- Valdez-Zepeda, A. y Vergara-Ochoa, A. (2017). La Nueva Gestión Pública Basada en Rankings: dela Planeación a la Evaluación. *Revista Opera*, (21), 79-94. Páginas.
- Woodrow, W. (1887). *El Estudio de la Administración*, Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1817/14.pdf>