Noviembre de 2016

XVI Certamen Nacional

de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

1er LUGAR

Factores internos y externos a las instituciones de fiscalización que inciden en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos: el caso de México durante la administración de Felipe Calderón

Por
Víctor Aramburu Cano

2do LUGAR

Conceptualización de una estrategia nacional para crear un padrón integrado de beneficiarios. Implicaciones, retos y acciones

Por
Pedro Flores Jiménez

3er LUGAR

El uso de la evaluación: un análisis empírico para la asignación presupuestal en México

Por
Andrea Herrera Escalante

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ASOFIS

CIDE

Noviembre de 2016

XVI Certamen Nacional

de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala".

Benito Juárez

Índice

		Página
	Presentación	5
1er LUGAR	**Factores internos y externos a las instituciones de fiscalización que inciden en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos: el caso de México durante la administración de Felipe Calderón** *por Víctor Aramburu Cano*	9
2do LUGAR	**Conceptualización de una estrategia nacional para crear un padrón integrado de beneficiarios. Implicaciones, retos y acciones** *por Pedro Flores Jiménez*	47
3er LUGAR	**El uso de la evaluación: un análisis empírico para la asignación presupuestal en México** *por Andrea Herrera Escalante*	83

Presentación

...

El Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas llegó con ésta a su décimo sexta edición, lo que constituye un motivo de orgullo tanto para las instituciones organizadoras como para los participantes.

La Auditoría Superior de la Federación en un esfuerzo conjunto con la Comisión de Vigilancia de la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) volvieron a coordinarse para abrir este evento que se inserta en nuestros esfuerzos por impulsar la participación de la ciudadanía en todas aquellas actividades vinculadas con la rendición de cuentas en nuestro país.

Este objetivo parte del principio en que es la sociedad la que debe ser informada puntualmente del destino que tienen los recursos que aporta para el desarrollo del país, pero que requiere de contar con las vías adecuadas para involucrarse activamente a estos procesos.

Escuchar lo que el individuo tiene que decir es una consecuencia lógica de que sea el principal beneficiario de políticas y programas públicos; los procesos de apertura, democratización y transparencia en el sector público nos obligan a ser coherentes con estos postulados y entablar un intercambio activo con la sociedad, con el fin de poder servirla mejor.

Más aún, dada la actual coyuntura de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta de capital importancia unir a este esfuerzo institucional a la población, para atacar de manera conjunta y organizada un problema que ha tenido una enorme significación en el deterioro de la calidad de vida y de las expectativas que se tienen en los bienes y servicios que ofrecen las instituciones gubernamentales.

En esta ocasión recibimos 92 trabajos de 143 participantes, provenientes de 19 entidades federativas siendo el mayor número de participantes residentes de la Ciudad de México con 35, seguido de Baja California 25. En términos de género, se contó con la participación de 56 mujeres y 87 hombres.

Los trabajos recibidos se refirieron primordialmente a los siguientes tópicos: campo de acción y funciones de la Auditoría Superior de la Federación; áreas de mejora en la fiscalización superior; áreas clave con riesgo identificadas por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014; evolución y retos de la fiscalización superior a nivel local; desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización; fiscalización de la deuda pública en estados y municipios; papel de la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional de Transparencia; aplicación de sanciones a los servidores públicos como parte de un sistema eficaz de rendición de cuentas; problemática de la armonización contable; relación entre la auditoría interna y la fiscalización superior; y diseño y evaluación de políticas públicas.

Un factor que año con año muestra su importancia es nuestro Jurado Calificador, integrado por expertos en la materia que se comprometen a analizar los textos concursantes y, en una difícil tarea, determinan aquellos tres que cuentan con mayores merecimientos técnicos y que aportan perspectivas valiosas respecto al tema de la fiscalización superior en nuestro país.

Este año nos honraron con su colaboración el Dr. José Roldán Xopa, Profesor Investigador del CIDE; el Mtro. Ángel Trinidad Zaldívar, ex - comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y el Dr. Luis Carlos Ugalde, Director General de Integralia Consultores. Vaya para ellos nuestro reconocimiento y admiración por su trabajo.

El Primer Lugar correspondió al ensayo **"Factores internos y externos a las instituciones de fiscalización que inciden en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos: el caso de México durante la administración de Felipe Calderón"**, escrito por Víctor Aramburu Cano.

Este texto tiene como objetivo conocer los efectos que tienen diversos factores, tanto internos como externos a las instituciones de fiscalización, en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos. Se analizaron los procedimientos de responsabilidades administrativas recibidos y resueltos por los Órganos Internos de Control durante el sexenio del presidente Felipe Calderón mediante modelos *Probit* y *Logit*.

Asimismo, se hizo una reseña del papel que tienen las sanciones administrativas, como parte de un mecanismo de rendición de cuentas, que busca asegurar que los servidores públicos cumplan con sus responsabilidades.

Otros tópicos abordados por Aramburu Cano se centraron en la función que tienen las instituciones de fiscalización dentro del sistema de rendición de cuentas y algunos de los factores que la literatura académica comparada ha encontrado que inciden en su efectividad, la metodología para el análisis jurimétrico operacionalizando en variables explicativas de algunos factores, los resultados de los modelos jurimétricos y algunas implicaciones de política pública de los resultados obtenidos.

El Segundo Lugar fue otorgado a Pedro Flores Jiménez por su trabajo titulado **"Conceptualización de una estrategia nacional para crear un padrón integrado de beneficiarios. Implicaciones, retos y acciones"**.

En este texto se describe la problemática que subyace en los programas presupuestarios que sustentan su gestión y funcionamiento en reglas y lineamientos de operación, los cuales se convierten en parte del problema al ser la estructura temática con que son redactados confusa y compleja.

Se expone la situación actual que enfrenta el gobierno federal para conformar sus padrones de beneficiarios, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, como dependencia gubernamental responsable de crear un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, y de la Secretaría de la Función Pública, como instancia federal encargada de administrar y operar el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Flores Jiménez aporta una conceptualización acerca de una estrategia de alcance nacional para conformar un padrón que integre, efectivamente, la información de los beneficiarios que forman parte de los programas administrados por los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, Andrea Herrera Escalante se hizo acreedora al Tercer Lugar por su trabajo **«El uso de la evaluación: un análisis empírico para la asignación presupuestal en México»**.

El objetivo de su investigación es responder acerca de si se utilizaron las recomendaciones que derivan de las evaluaciones externas por parte del gobierno federal para modificar la estructura

programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, a raíz de la adopción de la metodología «base cero», así como la manera en que esto se hizo.

Se procedió a una revisión teórica de conceptos y temáticas asociadas con la asignación presupuestal a nivel federal en el marco del sistema de medición por desempeño o resultados como el Presupuesto Basado en Resultados, así como una revisión teórica de la utilización de la evaluación en este contexto.

Herrera Escalante describió el ciclo presupuestario en México y el marco normativo que lo vincula con la evaluación, así como la metodología utilizada para brindar sustento empírico a la investigación; finalmente, en el ensayo se integraron los resultados del análisis empírico que considera la información pública y de una serie de entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nuevamente agradecemos a todos los que, año con año, han colaborado a integrar este importante patrimonio de conocimientos. Enhorabuena para los triunfadores y reiteramos nuestra invitación a todos aquellos interesados en la rendición de cuentas en nuestro país para que participen en la próxima convocatoria.

Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

Primer Lugar

Factores internos y externos a las instituciones de fiscalización que inciden en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos: el caso de México durante la administración de Felipe Calderón

Por Víctor Aramburu Cano

Índice

1. Introducción..... 13
2. Rendición de cuentas, responsabilidades de los servidores públicos y sanciones administrativas..... 14
3. Instituciones de fiscalización..... 19
4. Modelo jurimétrico propuesto..... 23
5. Resultados de los modelos jurimétricos..... 25
6. Análisis de los resultados de los modelos econométricos..... 34
7. Implicaciones de política pública y para la investigación futura..... 35
8. Anexo 1: Explicación de la construcción de la variable Nivel salarial..... 37
9. Anexo 2: Evaluación de los modelos jurimétricos..... 38
10. Bibliografía:..... 42

1. Introducción

El ensayo que a continuación se presenta tiene como objetivo conocer los efectos que tienen diversos factores tanto internos como externos a las instituciones de fiscalización en la probabilidad de sancionar administrativamente a los servidores públicos. Por factores internos se entenderán a aquéllos que se encuentran bajo el control de la propia institución, tales como su capacidad burocrática y sus procesos. Por contraposición, los factores externos son aquéllos que trascienden al control directo de la institución fiscalizadora, principalmente los políticos y los relacionados con la institución fiscalizada. Conocer el efecto de estos factores es relevante porque permite ayudar a comprender cuáles son las prioridades de las instituciones de fiscalización, la capacidad con la que cuentan, los instrumentos y procesos que utilizan para llevar a cabo su labor y hasta qué punto influye la política en su trabajo. Contar con cierta evidencia respecto al efecto de estos factores puede servir eventualmente para retroalimentar su diseño y operación con el propósito de lograr más y mejores resultados en términos de la rendición de cuentas.

Para llevar a cabo esta tarea, se analizaron los procedimientos de responsabilidades administrativas recibidos y resueltos[1] por los Órganos Internos de Control durante el sexenio del presidente Felipe Calderón mediante modelos *Probit* y *Logit*. Los datos provinieron del Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidad (SPAR), del Sistema de Desarrollo Organización de Órganos de Vigilancia y Control (SISDO)[2] de la Secretaría de la Función Pública (SFP)[3] y de las bases de datos de los Analíticos de Plazas y de los Análisis Administrativo Económicos de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) de los años 2006 a 2012.

Este ensayo consta de seis secciones, además de esta introducción. En la primera sección, se hará una breve reseña del papel que tienen las sanciones administrativas como parte de un mecanismo de rendición de cuentas que busca asegurar que los servidores públicos cumplan con sus responsabilidades. Posteriormente, se abordará de manera sucinta la función que tienen las instituciones de fiscalización

1 La base de datos unificada constó de 132,926 expedientes de responsabilidades administrativas recibidos y resueltos entre el 30 de noviembre de 2006 y el 1ro de diciembre de 2012 en el SPAR de la SFP, así como de una base de datos elaborada *ad hoc* en Excel por servidores públicos de la SFP para los PRAS de la ASF.

2 En este caso, la información acerca de la currícula vitae se recibió en versión impresa por lo que se procesó en una base de datos con el propósito de extraer la formación académica —la licenciatura que estudiaron y su adecuación a las tareas que llevan a cabo los OIC— el número de años de experiencia laboral en funciones afines a las de los OIC y, en su caso, militancia dentro del PAN, de los titulares de los OIC durante el sexenio de Felipe Calderón.

3 La información se obtuvo por medio de las solicitudes con números de folio 0002700071713 y 0002700071813 registradas el 9 de marzo de 2013 en el sistema Infomex del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

dentro del sistema de rendición de cuentas y algunos de los factores que la literatura académica comparada ha encontrado que inciden en su efectividad. En la cuarta sección, se describirá la metodología para el análisis jurimétrico operacionalizando en variables explicativas algunos de estos factores. En seguida, se presentarán los resultados de los modelos jurimétricos. Finalmente, en la última sección se señalarán algunas implicaciones de política pública de los resultados obtenidos.

2. Rendición de cuentas, responsabilidades de los servidores públicos y sanciones administrativas

Ackerman (2005: 6) definió el concepto de rendición de cuentas como "[...] un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su comportamiento y sus resultados y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes". Es decir, para que exista rendición de cuentas deben estar presentes las siguientes tres condiciones: información y justificación por parte de los servidores públicos acerca de sus acciones y la posibilidad de ser recompensados o sancionados, todo esto por la vía de las instituciones y que incluya a todos los servidores públicos de todos los niveles. Esta definición de rendición de cuentas indica que se trata de un proceso subordinado y posterior a una acción llevada a cabo por el servidor público en el marco de su encargo. En este sentido, López y Merino (2009: 1-2), concuerdan con que la rendición de cuentas es una actividad subsidiaria a una responsabilidad previa y a la forma en que se le dio cumplimiento, es decir, está relacionada a una acción, decisión u omisión de un servidor público.

La acción, decisión u omisión a la que se hace referencia corresponde a las funciones sustantivas para las que fue contratado el servidor público sobre las cuales debe hacerse responsable. Para Lanz (2006: 14), una responsabilidad, en el sentido amplio, aunque negativo del término (ya que también un servidor público y las personas en general son responsables de sus acciones correctas), corresponde a

> [...] la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.

En el caso de México, los servidores públicos tienen cinco tipos de responsabilidades: *políticas, penales, civiles, administrativas y resarcitorias.* El sistema de responsabilidades se basa en el *principio de autonomía*, razón por la cual, cada tipo de responsabilidad cuenta con "[...] órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios [.]" (López, 2013: 37). Es decir, una misma conducta —por ejemplo, actos de corrupción como el peculado o nepotismo— puede dar origen, por una parte, a una responsabilidad penal o delito y, por otra, a una responsabilidad administrativa. Asimismo, cada una de estas responsabilidades será investigada y sancionada por instituciones diferentes, pudiendo llegar a resoluciones distintas y, en su caso, imponiendo sanciones de diferente tipo.

Como el tema de este ensayo son las responsabilidades administrativas, en los siguientes párrafos se describirá brevemente en qué consisten y cuál es la razón de ser de la imposición de las sanciones a los servidores públicos cuando incurren en infracciones.

Delgadillo (2001: 99) define a la *responsabilidad administrativa* "[...] como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder [.]" Con base en esta definición, el autor encuentra tres elementos esenciales en las responsabilidades administrativas:

1. *Un acto u omisión*. Consiste en "[...] la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica".

2. *Dos sujetos, uno activo y otro pasivo*. El sujeto activo es un servidor público, el cual, de acuerdo con Delgadillo (2001: 100), se trata de "[...] un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica [...]".El sujeto pasivo, por su parte, es el ente público afectado.

3. *Objeto*. Las responsabilidades administrativas buscan mantener "[...] la disciplina en el ejercicio de la función pública, [...] para llegar a los objetivos de la organización".

Cuando se incumple con alguna de estas obligaciones, corresponde la aplicación de alguna sanción. En la teoría del derecho, una *sanción* es

> [...] la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal [.] (García, 2002: 295)

Las sanciones que se aplican en el sector público, aunque son parecidas a las que se aplicarían en el sector privado, se diferencian en cuanto a que trascienden a éstas debido a que no nada más buscan el cumplimiento de las tareas para las cuales se contrataron a los trabajadores, sino que, adicionalmente, buscan que la función pública se lleve a cabo conforme a los *principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia* enunciados en la fracción III del artículo 109 constitucional.

Dado que el objetivo del Derecho Administrativo es "[...] orientar conductas [...] usualmente para conseguir determinados propósitos de políticas públicas [...]", las sanciones que contempla este tipo de derecho constituyen un medio para alcanzarlos (Roldán, 2013b: 390). Los *objetivos* que tienen la existencia y la imposición de sanciones son múltiples. El primero de ellos es *preventivo o disuasivo* al mantener el cumplimiento de la norma. El segundo se presenta una vez que se ha infringido la norma y busca, en la medida de lo posible, *reparar el daño causado*. Finalmente, cuando el daño es irreparable, el objetivo se torna *depurativo* mediante la *separación del cargo* del infractor ya sea por una ocasión, en cuyo caso, se le destituye, o por un periodo largo de tiempo, en donde, además de removérsele, se le inhabilita por un periodo determinado para volver a tener otro encargo. El criterio para clasificar su gravedad, de acuerdo con Delgadillo (2001: 108), debe ser el daño ocasionado por la acción u omisión manifiesta. En este sentido, Mayer (1954: 77) clasifica en dos grandes tipos a las sanciones disciplinarias: *las correctivas y depurativas o expulsivas. La diferencia entre ambas radica en la magnitud del castigo debido a que las del segundo tipo separan del cargo al servidor público.* Bielsa (1956: 594) afirma que *se debe esperar que las administraciones comiencen por aplicar sanciones del tipo correctivas, pero cuando la gravedad de la falta o el número de ellas lo ameriten, apliquen las depurativas o expulsivas.*

En vista de que *el objeto de las responsabilidades administrativas es mantener la disciplina de los empleados de la función pública, el órgano encargado de imponer las sanciones es la propia autoridad quien las aplica* "[...] en sede y conforme a procedimientos administrativos [.]" (Delgadillo, 2001: 114). No obstante, estas sanciones pueden ser revocadas por la propia autoridad administrativa que las impuso o pueden ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA),[4] de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) vigente durante el periodo de análisis.[5] Los medios de defensa serán analizados más delante de manera sucinta.

La fracción III del artículo 109 constitucional señala que las sanciones administrativas consisten en *amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación*. Asimismo, la LFRASP las reitera en su artículo 13. Las tres primeras caen dentro de la categoría de *correctivas*, mientras que las dos segundas son *depurativas o expulsivas*. Cabe destacar que las sanciones económicas serán sólo correctivas cuando no estén en combinación con alguna depurativa.

4 La reforma constitucional que dio paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción separó la potestad de sancionar las responsabilidades graves y se la otorga al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa que sustituirá al TFJFA.

5 Cabe hacer la acotación de que para efectos de ensayo se considerará la LFRASP vigente durante el periodo de análisis, ya que la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas introdujo cambios en diversos asuntos tales como los tipos de responsabilidades, su clasificación en términos de la gravedad, los órganos encargados de las diferentes etapas del procedimiento disciplinario, entre otros.

En los siguientes apartados se discuten de manera breve las características y propósitos que buscan cada tipo de sanción.

Amonestaciones

De acuerdo con Delgadillo (2001: 125), la amonestación *no constituye estrictamente una sanción* "[...] ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción". Visto así, la amonestación tiene un *carácter disuasorio o preventivo* en el sentido de que, en caso de reincidencia, la siguiente sanción será mayor. Por tal motivo, es posible apreciar también en esta definición el *principio de gradación* ya que es posible que la comisión de la primera infracción se haya producido de manera no volitiva o por desconocimiento de la norma, aunque su desconocimiento no exime su cumplimiento.

Suspensión

Este tipo de sanción consiste en la *separación temporal del servidor público de su cargo* entre tres días y un año sin goce de sueldo.

Destitución

A diferencia de la anterior, este tipo de sanción implica la *separación definitiva del cargo*, por lo que cae dentro de la categoría de las depurativas o expulsivas junto con la inhabilitación. De acuerdo con el artículo 13 de la LFRASP, la destitución debe aplicarse cuando el servidor público comete *infracciones graves*. En el mismo artículo, se estipula que las fracciones consideradas como graves son las "[...] VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la [LFRASP]".

Inhabilitación

Al igual que la sanción de destitución, el objetivo de la inhabilitación es *alejar a los malos elementos del servicio público aunque con un alcance temporal mayor*.

Sanción económica

De acuerdo con el artículo 15 de la LFRASP, las sanciones económicas pueden imponerse cuando las infracciones a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos establecidas en su artículo octavo "[...] produzcan beneficios o lucro, o [...] causen daños o perjuicios [.]"

Una vez expuestos los diferentes tipos de sanciones, a continuación se hará una rápida descripción del procedimiento para determinar si un servidor público incurrió en una responsabilidad administrativa y, en su caso, sancionarlo. Cabe destacar que, durante el periodo de análisis que abarca este ensayo,

de acuerdo con Roldán (2013b: 392) no existió "[...] una separación entre los poderes de fiscalización, vigilancia, determinación y ejecución de las sanciones", sino que todas estas tareas fueron llevadas a cabo por la misma institución —la SFP— y no existió intervención alguna por parte de un órgano jurisdiccional en el procedimiento (Roldán, 2013b: 392), hasta que, en su caso, el servidor público sancionado decidiera interponer un juicio ante el TFJFA.

Durante el periodo analizado, el procedimiento se encontraba regulado por el artículo 21 de la LFRASP, el constaba de las siguientes etapas:

1. Investigación de la presunta responsabilidad la cual puede ser originada por una auditoría, queja o denuncia ciudadanas, inconformidad a los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos o por denuncia de servidores públicos, dentro de las que se incluyen las interpuestas por los propios servidores públicos que forman parte del OIC, es decir, las iniciadas de oficio.

2. Instrucción que es la etapa cuando se le notifica al servidor público la hora, fecha y lugar en la que se le otorgará su derecho de audiencia, los hechos que se le imputan y la autoridad ante la que deberá comparecer.

3. Decisión que es cuando la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resuelven sobre la inexistencia de responsabilidad o imponen al infractor las sanciones administrativas correspondientes en caso de que se determine su existencia.[6]

4. Ejecución que, de acuerdo con Delgadillo (2001: 186), se inicia con la notificación de la resolución "[...] ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación [.]"

Adicionalmente, el artículo 25 de la LFRASP otorga el *derecho a los servidores públicos para a defenderse* por medio de dos vías:

- El recurso de revocación que se interpone ante la autoridad que emitió la resolución.
- La interposición de un juicio ante el TFJFA puede "[...] revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada".[7]

6 Cabe aclarar que un sentido de la resolución de los procedimientos puede ser la abstención, la cual se encuentra contemplada en el artículo 17 bis de la LFRASP. De acuerdo con el análisis estadístico exploratorio, este poder es utilizado principalmente para no aplicar sanciones depurativas a servidores públicos que incumplieron o cumplieron de manera extemporánea con su responsabilidad de presentar su declaración patrimonial, a pesar de su infracción es considerada como grave y, como tal, ameritaría destitución.

7 No obstante, según el artículo 29 del ordenamiento jurídico en cuestión señala que las resoluciones del TFJFA pueden ser impugnadas por las autoridades que dieron resolución al procedimiento administrativo.

3. Instituciones de fiscalización

López y Merino (2009: 9) señalaron que para que exista rendición de cuentas, es necesario que existan "[...] actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental [.]" En el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal (APF), fueron la SFP y la ASF, como instituciones de fiscalización, quienes estuvieron a cargo de la vigilancia y coadyuvaron con el control —ya que este es responsabilidad también de las dependencias y entidades— durante el periodo de análisis de este ensayo. La facultad sancionatoria estaba enteramente en manos de la SFP. En esta sección, se describirá concisamente en qué consiste la función de fiscalizar y sus tipos, algunas de las instituciones que se encargan de llevarla a cargo y algunos de los factores que la literatura académica ha encontrado que inciden en su efectividad.

De acuerdo con Merino (2009: 5), fiscalizar "[...] significa criticar y evaluar las acciones u obras de una entidad". La fiscalización se puede llevar a cabo tanto de manera interna como externa. El primer tipo de fiscalización "[...] hace alusión al control que un ente público [...] realiza sobre su propia gestión de los recursos, mientras que el segundo se refiere a la vigilancia del manejo de los recursos que otra entidad lleva a cabo" (Merino, 2009: 6-7). Las instituciones encargadas de llevar a cabo el control externo generalmente son las entidades de fiscalización superior.

Cabe destacar que, en tanto que se trata de instituciones cuya labor se centra en la realización de auditorías y a que *la auditoría es un mecanismo de vigilancia o patrullaje,* en términos de McCubbins y Schwartz (1984), no es viable ni deseable que fiscalicen todos los actos que involucren el ejercicio de recursos públicos federales. No es viable porque se requeriría una cantidad enorme de recursos para poder llevar a cabo esta tarea. Tampoco es deseable porque estos recursos tienen un costo de oportunidad, que podrían dedicarse a actividades sustantivas en vez de adjetivas. Como se mencionó anteriormente, *la rendición de cuentas es una actividad subsidiaria* de otra actividad que se considera primaria. En particular, *la fiscalización es una actividad de monitoreo* y, en cuanto tal, es un *costo de transacción*. McCubbins y Schwartz (1984) señalan que los costos de monitoreo pueden reducirse mediante el *mecanismo de alarmas de fuego* en el que por medio de procedimientos administrativos, como las *quejas y denuncias*, son los propios ciudadanos y los servidores públicos quienes se encargan de activarlas cuando las políticas no satisfacen sus necesidades o, incluso, cuando detectan desviaciones que tienen como posible causa un acto de corrupción.

Es los siguientes apartados, se presentarán de manera sucinta las características de las instituciones de fiscalización, en tanto agentes de control interno o externo, así como algunas

de las características que la literatura académica ha encontrado que inciden en la efectividad de cada una de ellas.

Instituciones de control interno

El *control interno* (Grady, 1957: 41) comprende

> [...] el plan de organización y los procedimientos de coordinación [...] para (1) salvaguardar [los] activos [de una organización] de la pérdida por fraude o errores inintencionados, (2) revisar la precisión y confiabilidad de la información contable que la administración utiliza para tomar decisiones y (3) promover la eficiencia operativa y fomentar el apego a las políticas adoptadas en las áreas en las que los departamentos financiero y contable tienen una responsabilidad directa o indirecta.

La fiscalización por medio de la *auditoría interna* tiene el papel de

> [...] revisar, evaluar y reportar a los administradores del presupuesto la robustez de los controles internos (por ejemplo, la salvaguarda de los activos, asegurar registros confiables, promover la eficiencia operativa, monitorear el apego a las políticas y directrices). Es decir, proveen una "seguridad razonable" a los gerentes y supervisores que no han ocurrido irregularidades y, en caso de que éstas se hayan presentado, de que serán reportadas y de que se les dará un seguimiento apropiado (Diamond, 2002: 8).

De acuerdo con Diamond (2002: 8), algunos *estándares de auditoría interna* comúnmente aceptados son:

- Independencia: el auditor no debe tener una responsabilidad en el manejo de lo que audita, debe poder escoger lo que se audita y tener acceso irrestricto a toda la información para poder hacer un juicio objetivo e informado.

- Competencia profesional: metodologías apropiadas, competencia técnica y recursos suficientes para llevar a cabo la actividad.

- Alcance de la auditoría interna: la auditoría interna constituye el cierre del ciclo administrativo para asegurar el uso efectivo y eficiente de los recursos públicos. Para que esto suceda, los reportes de auditoría deben tener un *seguimiento*.

- Administración de la función de auditoría: como otras funciones, la auditoría debe seguir un proceso de *planeación y sistemas de manejo del personal*.

En el caso de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) vigente durante el periodo analizado le mandataba a la SFP la planeación, evaluación y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; la inspección del gasto público federal; la vigilancia de manera directa o por medio de los OIC del cumplimiento de la normatividad por parte de las dependencias y entidades en materia de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones y lo relacionado con bienes muebles e inmuebles y demás activos de la APF; llevar a cabo auditorías en sustitución o en apoyo a los OIC; coordinarse con la ASF; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la APF; atender las quejas[8] que presenten los particulares; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que constituyan responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes y hacer las denuncias ante el Ministerio Público cuando se tratara de responsabilidades penales, entre otras. Cabe destacar que la fracción XII del artículo 37 de la LOAPF estableció que los OIC dependían jerárquica y funcionalmente de la SFP, quienes tendrían "[...] el carácter de autoridad y [realizarían] la defensa jurídica de las resoluciones que [emitieran] en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales [.]"

Entidades de fiscalización superior (EFS)

Como instituciones de vigilancia, las EFS auxilian al Poder Legislativo en la r*endición de cuentas horizontal* [9] del manejo de las finanzas públicas al restringir la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo. Es decir, las EFS ocupan un lugar crítico en la relación de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y los demás poderes, pero especialmente con el Ejecutivo por concentrar éste el grueso del ejercicio del gasto. Las EFS ayudan a *mitigar las asimetrías de información* en las relaciones entre el Legislativo y los demás poderes en materia presupuestaria, debido a que se espera que provean información independiente, confiable y a tiempo acerca del desempeño presupuestal. Adicionalmente, dentro de su función como coadyuvante en la rendición de cuentas, pueden dar turno a las autoridades competentes para que procedan a realizar

8 La diferencia entre una queja y una denuncia, de acuerdo con los *Lineamientos y criterios técnicos y operativos* emitidos por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad de la SFP en 2002, radica en quien las interpone. De acuerdo con este documento (SACN, 2002: 11), una *queja* es una

> […] manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad [,]

mientras que una *denuncia* es una:

> […] manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

9 Según Schedler (2008: 34) "[…] la rendición horizontal de cuentas […] describe una relación entre iguales".

investigaciones subsecuentes o sancionar en caso de que, como parte de los hallazgos, hayan encontrado irregularidades que lo ameriten[10] (Figueroa, 2007b: 21).

De acuerdo con Figueroa (2007b: 18), las funciones principales de las EFS son fiscalizar, asesorar e informar, aunque ninguna de ellas son fines en sí mismos, sino que "[...] su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro [.]" La contribución de las EFS puede ser positiva, si mejoran la gestión financiera gubernamental, o negativa, si previenen la corrupción y la ineficiencia (Santiso, 2007b).

Santiso (2007b: 12) considera que algunos criterios para evaluar el desempeño de las EFS son: independencia del ejecutivo (garantías constitucionales y legales, alcance del mandato, autonomía para definir sus planes de trabajo); individuales (reglas para seleccionar y remover a los titulares, tiempo de permanencia en el cargo, privilegios e inmunidades del auditor general, reglas para reclutar, promover o despedir al personal, estándares profesionales, entre otros); independencia para determinar su presupuesto; credibilidad en términos de la calidad técnica de sus hallazgos; manejo adecuado del tiempo para que sus hallazgos resulten relevantes y con consecuencias en términos de sancionar los malos manejos; seguimiento a la implementación de sus recomendaciones; turno expedito de los procedimientos criminales a las cortes; entre otros.

En el caso de México, la ASF cumplió con varios de estos criterios durante el periodo de estudio de este ensayo. Por ejemplo, *el titular de la ASF tuvo que ser nombrado por mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, cargo en el que duraba ocho años, podía ser reelegido por una única ocasión,* no debía pertenecer a ningún partido político y sólo podía *ser removido por causas graves*, de acuerdo con el artículo 79 constitucional. La ASF podía realizar auditorías de cumplimiento y al desempeño de manera *ex post* a todos los Poderes de la Unión y a los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios, así como a fideicomisos públicos o privados y a las personas físicas o morales públicos o privadas que hubieran recibido recursos públicos federales. Para ello, la ASF *contaba con autonomía para definir su plan de trabajo. También gozaba de autonomía para decidir acerca de su organización y funcionamiento y para realizar su presupuesto*, aunque éste era aprobado en última instancia como parte del Proyecto de PEF por parte de la Cámara de Diputados (Tirado, 2007: 205).

10 Algunas EFS tienen la atribución para imponer sanciones administrativas de manera directa.

Durante el periodo estudiado, la ASF no contaba con mecanismos directos para fincar responsabilidades administrativas, sino que recurría a la Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) ante la SFP. En su *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Merino (2009: 25) caracterizó este procedimiento. De acuerdo con este autor, el PRAS consiste en una

> [acción] con la que se promueve ante la instancia de control del ente fiscalizado, la [SFP] o la autoridad competente, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la [LFRASP], y tratándose de los Ramos 23 y 33 de acuerdo con la competencia (local o federal) determinada en la Ley de Coordinación Fiscal, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.

En todo momento fue el OIC, dependiente jerárquicamente de la SFP, quien mantuvo el control de la investigación y de la sanción una vez determinado el PRAS por la ASF. En caso en que el servidor público del OIC encargado de determinar si existen o no presuntas irregularidades para dar inicio a un procedimiento de responsabilidades administrativas decidiera no responder dentro del plazo fijado por la ley, se iniciaría un PRAS ahora en contra de él (y nuevamente es el propio OIC quien tiene el control de seguir o no con esta acción). La ASF daba por concluidas sus acciones una vez que el OIC tiene conocimiento de cualquiera de éstas.

Como se puede apreciar, existe coincidencia en la literatura académica en que algunos factores que inciden en la efectividad de las instituciones de fiscalización tanto internas como externas son independencia o autonomía en relación con el ente auditado; capacidad burocrática entendida en términos de reclutamiento y ascensos meritocrático; instrumentos y procesos efectivos de fiscalización, entre otros. Con base en estos hallazgos, junto con la gravedad determinada a los procedimientos de responsabilidad administrativa es que, en la siguiente sección, se especificará un modelo jurimétrico en el que se operacionalizarán variables disponibles relacionadas con estos conceptos con el propósito de evaluar el efecto que tienen sobre la probabilidad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos federales.

4. Modelo jurimétrico propuesto

Sea una variable binaria determinada por la decisión del OIC de sancionar o no en el caso de un procedimiento administrativo para el primer bloque de modelos y de sancionar depurativamente o mediante sanciones correctivas para el segundo bloque. En el primer bloque de modelos se toma como realización del evento (Y=1) que el sentido de la resolución sea se aplica sanción y como (Y=0)

cualquier otro. En el segundo bloque de modelos, se considera como la realización el evento (Y=1) cuando una vez que el sentido fue sancionatorio, el tipo de sanción haya sido depurativa, es decir, una destitución o una inhabilitación y como (Y=0) una sanción correctiva.

Entonces, el modelo original es:

$$P(Y_i = 1) = F(\beta X) + u_i$$

Donde:

F es la función de enlace a utilizar, β es el vector de coeficientes; *X*, el vector de variables explicativas, *y u* es el residual.

Para el primer modelo de ambos bloques, las variables explicativas fueron tres dicotómicas para indicar el nivel salarial del servidor público —superior, medio o inferior—.[11] Se utilizó el nivel salarial ya que la probabilidad de comisión de una infracción administrativa y su sanción puede variar dependiendo, entre otras cosas, de sus características socioeconómicas, las cuales se encuentran determinadas hasta cierto punto por su nivel salarial. En todos los modelos, la categoría de referencia en consideración fue el nivel medio debido a que fue la que más casos de sanciones presentó.

En el segundo modelo de ambos bloques, además de las tres variables previas se añadió una variable dicotómica si al servidor público sujeto a proceso de responsabilidades administrativas se le determinó una responsabilidad grave o no. Cabe aclarar que se excluyeron los casos de sanción por incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de la obligación de presentar la declaración patrimonial debido a que constituyeron cerca del 70% de los procedimientos de responsabilidad administrativa y pudieron haber representado una fuerte importante de sesgo[12] y no necesariamente implican una conducta malintencionada, sino quizá, simplemente, un descuido.

En el tercer modelo de ambos bloques, además de las cuatro variables anteriores, se adicionaron variables dicotómicas para identificar el origen del procedimiento de responsabilidades: un PRAS proveniente de la ASF, una auditoría llevada a cabo por un OIC, una queja ciudadana, una denuncia interpuesta por algún servidor público, una denuncia ciudadana o si el origen fue incatalogable por ser histórico. La variable de referencia fue la de denuncia ciudadana por ser también el origen más frecuente de los procedimientos, de acuerdo con el análisis de estadística exploratoria.

En el cuarto modelo de ambos bloques, además de las variables anteriores se agregaron las siguientes como *proxies* de la capacidad burocrática del OIC y la posible afectación de la política en su labor: una variable dicotómica sobre si la carrera que estudió el titular del OIC (TOIC) es adecuada o no para el puesto; los años de experiencia del TOIC en actividades afines a las tareas que lleva a cabo un OIC, y una variable dicotómica sobre si el TOIC estaba afiliado o no al Partido Acción Nacional (PAN) durante el periodo estudiado, por ser el partido en el Ejecutivo.

En el quinto modelo de ambos bloques, además de las variables anteriores se incorporaron las siguientes relacionadas con las características de la dependencia o entidad donde se cometió la infracción administrativa durante el año en el que se recibió el expediente de ésta: el valor del logaritmo natural de su presupuesto y el porcentaje de personal operativo en relación con el total del personal.

5. Resultados de los modelos jurimétricos

Modelos Probit y Logit para determinar la probabilidad de sancionar

El primer hallazgo fue que *los resultados de los modelos Probit y Logit, en general, son muy similares lo cual abona a su robustez*.

En el primer modelo, sólo se consideró el nivel salarial del servidor público. Como se puede apreciar en las tablas 5.1 y 5.2, los servidores públicos de nivel salarial medio tuvieron una probabilidad de 60.1% de ser sancionados. Por su parte, *los servidores públicos con un nivel superior tienen una probabilidad 12.4% menor de ser sancionados y los que tienen un nivel inferior, una probabilidad 6.4% mayor respecto a los de nivel salarial medio*.

El segundo modelo predice una probabilidad de entre el 63.6 y el 66.7% de que un servidor público de nivel salarial medio que cometió una infracción no grave sea sancionado. Como en el caso anterior, *el sentido de la variable relacionada con el nivel salarial de los servidores públicos se mantiene: los de niveles superiores tienen una menor probabilidad de ser sancionados, mientras que los de niveles inferiores al medio tienen una mayor probabilidad*. Sin embargo, las magnitudes disminuyen, especialmente para los de niveles inferiores. El resultado más relevante de este modelo es que *si el servidor público incurrió en una infracción grave se incrementa sustancialmente (46.5%) su probabilidad de ser sancionado*.

11 En el Anexo 1 se describe el proceso que se siguió para la construcción de esta variable.

12 Del universo de 132,926 expedientes de responsabilidades administrativas se eliminaron aquellos cuyo origen fuera el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de la obligación de presentar la declaración patrimonial, por lo que el universo de análisis se redujo a 37,926 observaciones.

En el tercer modelo, la probabilidad de que un servidor público con un nivel salarial medio cuyo proceso de responsabilidad administrativa haya tenido como origen una denuncia ciudadana y que se le haya determinado que incurrió en una responsabilidad no grave fuera sancionado fue de entre el 65.3 y el 67.3%, según el tipo de modelo. Al igual que en los modelos anteriores, el sentido de los efectos marginales se mantiene para los servidores públicos de niveles superiores e inferiores, pero la magnitud disminuye, especialmente para los primeros. Cuando al servidor público se le determinó que incurrió en una responsabilidad grave, la probabilidad de que fuese sancionado también se incrementa de manera sustancial como en el segundo modelo, aunque con una ligera variación cercana a un punto porcentual hacia abajo. En cuanto a los instrumentos que dan origen al procedimiento de responsabilidad, destaca en este modelo el caso de *los PRAS de la ASF porque reducen sustancialmente —más de un 50%— la probabilidad de que un servidor público sea sancionado.* Asimismo, *los procedimientos de responsabilidades administrativas que derivaron de denuncias interpuestas por servidores públicos también reducen la probabilidad de sanción, aunque entre un 12.6 y 12.3%. Los demás orígenes de los procedimientos como quejas ciudadanas y las auditorías hechas por los propios OIC y los que no cuentan con una clasificación incrementan la probabilidad de sanción. Llama la atención que las auditorías hechas por los OIC tengan la menor magnitud.*

En el cuarto modelo se integraron características del TOIC tales como la adecuación de la formación universitaria para la función que lleva a cabo el OIC, su experiencia en años en las funciones relacionadas con la actividad de los OIC, así como su posible militancia en el PAN. Como en el modelo previo, la referencia fue un servidor público de nivel salarial medio sujeto a un procedimiento de responsabilidades administrativas derivado de una denuncia ciudadana y al que se le determinó una responsabilidad no grave. No obstante, a esta referencia se le agregarían características nuevas: que el TOIC tuviera una carrera adecuada y que no fuera militante del PAN. La probabilidad de que un procedimiento de responsabilidades con tales características culminara en una sanción fue de entre 62 y 63.5%, según el tipo de modelo. Al igual que en los modelos anteriores, *el sentido de los efectos marginales se mantiene con ligeras variaciones en su magnitud.* En este modelo, destaca el resultado de que cuando el TOIC no cuenta con una carrera adecuada para la función del OIC, la probabilidad de sancionar a los servidores públicos sujetos a un procedimiento de responsabilidades se incrementa entre un 15.6 y 15.7%, dependiendo del tipo de modelo. Asimismo, *otro hallazgo relevante es que cuando el TOIC resultó ser militante del PAN, la probabilidad de sancionar a un servidor público se incrementó entre un 20.9 y 21.3%.* Finalmente, otro resultado de este modelo es que el incremento de la experiencia laboral de los TOIC en un año adicional a la media —que es de 15 años— aporta menos de un punto porcentual a la probabilidad de que un servidor público sea sancionado.

En el quinto modelo se integraron un par de características estructurales de la dependencia o entidad donde se suscitó la presunta responsabilidad que puedan dar cuenta *grosso modo* de la relativa complejidad de ésta. El procedimiento de referencia fue el mismo que el del modelo anterior, a saber: un servidor público de nivel salarial medio sujeto a un procedimiento de responsabilidades administrativas derivado de una denuncia ciudadana, al que se le determinó una responsabilidad no grave por parte de un TOIC no militante del PAN con una carrera adecuada para la función del OIC. La probabilidad de sanción para este caso de referencia fue de entre 61.9 y 63.4%, según el tipo de modelo. *La dirección de los efectos marginales se mantuvo y, como en los modelos previos, sus magnitudes experimentaron ligeras variaciones.* En relación con los resultados asociados a los nuevos factores integrados a este modelo destaca que *por cada incremento en un punto porcentual por arriba de la media de presupuesto para las dependencias y entidades analizadas en este modelo, la probabilidad de sanción se incrementó en menos de un punto porcentual.* Por el contrario, *el incremento en un punto porcentual por arriba del porcentaje promedio de personal operativo de las dependencias y entidades analizadas en este modelo, se tradujo en una reducción de entre 5 y 5.2 puntos porcentuales en la probabilidad de sancionar un proceso de responsabilidades administrativas.*

Cabe destacar que en estos modelos, *todos los efectos marginales resultaron ser estadísticamente significativos al 95%.*

Tabla 5.1: Modelos *Probit* para sanción

Factores	Modelo 1 Niveles salariales		Modelo 2 Tipo de responsabilidad		Modelo 3 Instrumentos		Modelo 4 Características del TOIC		Modelo 5 Características de la institución	
	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)
Superior	-12.4%	0.02	-10.6%	0.02	-4.6%	0.02	-6.4%	0.02	-5.8%	0.02
Inferior	6.4%	0.01	6.4%	0.01	5.4%	0.01	5.0%	0.01	5.4%	0.01
Responsabilidad grave			46.5%	0.00	45.5%	0.00	46.5%	0.01	46.6%	0.01
Auditoría ASF					-54.1%	0.02	-53.0%	0.02	-52.0%	0.02
Auditoría SFP					7.0%	0.01	6.4%	0.01	6.6%	0.01
Queja ciudadana					16.9%	0.01	14.9%	0.01	15.2%	0.01
Denuncia de servidor público					-12.6%	0.01	-15.2%	0.01	-13.6%	0.01
Sin catalogar por histórico					17.8%	0.03	10.8%	0.05	11.5%	0.05
Carrera adecuada							15.7%	0.02	17.1%	0.02
Militancia del TOIC en PAN							21.3%	0.01	22.7%	0.01
Experiencia del TOIC							0.8%	0.00	0.9%	0.00
Presupuesto									0.7%	0.00
Porcentaje de personal operativo									-5.0%	0.01
Sanción	60.1%		63.6%		65.3%		62.0%		61.9%	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.2: Modelos *Logit* para sanción

Factores	Modelo 1 Niveles salariales		Modelo 2 Tipo de responsabilidad		Modelo 3 Instrumentos		Modelo 4 Características TOIC		Modelo 5 Características de la institución	
	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)	EM	(EE)
Superior	-12.4%	0.02	-10.3%	0.02	-4.1%	0.02	-6.2%	0.02	-5.4%	0.02
Inferior	6.4%	0.01	6.0%	0.01	5.2%	0.01	5.1%	0.01	5.5%	0.01
Responsabilidad grave			46.5%	0.00	45.6%	0.00	46.3%	0.01	46.3%	0.01
Auditoría ASF					-57.2%	0.02	-54.7%	0.02	-54.0%	0.02
Auditoría SFP					6.6%	0.01	6.4%	0.01	6.5%	0.01
Queja ciudadana					15.9%	0.01	14.8%	0.01	15.2%	0.01
Denuncia de servidor público					-12.3%	0.01	-15.1%	0.01	-13.4%	0.01
Sin catalogar por histórico					16.4%	0.02	10.1%	0.05	10.7%	0.05
Carrera adecuada							15.6%	0.02	17.1%	0.02
Militancia del TOIC en PAN							20.9%	0.01	22.4%	0.01
Experiencia del TOIC							0.8%	0.00	0.9%	0.00
Presupuesto									0.7%	0.00
Porcentaje de personal operativo									-5.2%	0.01
Sanción	60.1%		66.7%		67.3%		63.5%		63.4%	

Fuente: Elaboración propia.

Modelos Probit y Logit para determinar la probabilidad de sancionar depurativamente

En esta nueva serie de modelos se tomó *como variable dependiente si al servidor público se le aplicó una sanción depurativa o correctiva*. En este caso, la probabilidad que arrojan los efectos marginales se refiere a la de recibir una sanción depurativa. Es necesario aclarar que sólo se consideró a la primera o única sanción más fuerte, porque hubo casos en los que se impuso más de una sanción (por ejemplo, inhabilitación, destitución y sanción económica).

En el primer modelo, el único efecto marginal que resultó estadísticamente significativo fue el de *la probabilidad mayor en 6.6% que tienen de ser sancionados de manera depurativa los servidores públicos de niveles salariales inferiores a los de nivel medio. Los servidores públicos de nivel medio tuvieron una probabilidad de 27.9% de ser sancionados de manera depurativa en caso de que hayan sido sancionados*. Cabe aclarar que, de acuerdo con el análisis estadístico exploratorio, se encontró que *ningún servidor público con nivel de secretario de Estado o subsecretario fue sancionado de manera depurativa, por lo que sólo se incluyen en la categoría de superior los niveles que van de oficial mayor a director general*.

En el segundo modelo, todos los efectos marginales resultaron estadísticamente significativos al 95%. *Para el caso de referencia —un servidor público de nivel salarial medio al que se le determinó que no incurrió en alguna responsabilidad grave— la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa fue de entre el 28 y 28.2%. Cuando se trató de un servidor público de nivel superior, la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa se incrementó entre un 10.8% y un 10.4%. Para el caso de los niveles inferiores, la probabilidad de ser sancionados de manera depurativa se incrementa también, aunque en menor medida, entre un 4.7 y 4.9%.* Al igual que en el caso del segundo modelo del bloque anterior, en este caso también *resultó de magnitud relevante el hecho de que al servidor público se le haya determinado que incurrió en una responsabilidad grave ya que la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa aumentó en un 33%*.

En el tercer modelo, todos los efectos marginales resultaron estadísticamente significativos al 95% excepto cuando el origen del procedimiento de responsabilidades administrativas fue una auditoría llevada a cabo por el OIC. Como en el modelo previo, *los niveles salariales inferiores y superiores tuvieron una probabilidad mayor de ser sancionados de manera depurativa que un servidor público de nivel salarial medio*, aunque incluso de mayor magnitud para los superiores. Asimismo, *si incurrió en una responsabilidad grave, la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa también se incrementó de manera sustantiva, entre un 34.8 y 35%, según el tipo de modelo. En relación con los instrumentos, destaca el caso de los PRAS de la ASF por ser el único que aumentó la probabilidad y también por ser el de mayor magnitud*. Según el modelo, este efecto se encuentra entre un 18.9 y 19.5%. Por su parte, *las denuncias de servidores públicos y las quejas ciudadanas, así como los procedimientos sin catalogar, reducen la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa entre 10.8 y 6.5%* según el instrumento.

En el cuarto modelo, el efecto marginal de las auditorías llevadas a cabo por los OIC no fue estadísticamente significativo al igual que en el anterior; sin embargo, a diferencia de éste, el efecto de los niveles salariales inferiores también perdió su significancia estadística. De las características de los TOIC, la experiencia de un año adicional por encima de la media —15 años— de éstos no fue ni estadísticamente significativa ni con un efecto relevante en ningún sentido sobre la probabilidad de que el servidor público sujeto a responsabilidad fuera sancionado de manera depurativa. No obstante, *cuando al servidor público se le determinó que incurrió en alguna responsabilidad grave o cuando su procedimiento de responsabilidades derivó de un PRAS de la ASF, se puede observar que el sentido se mantuvo y la magnitud se incrementó, siendo los efectos con mayor valor*. En relación con los otros tipos de instrumentos que dieron origen al procedimiento de responsabilidades cuyo efecto resultó estadísticamente significativo —las quejas ciudadanas y denuncias de servidores públicos—, éstos conservaron su direccionalidad y aumentaron o redujeron la magnitud de su efecto ligeramente. En el caso de la magnitud del efecto de los procedimientos de responsabilidades cuyo origen no fue catalogado, éste sí se incrementó de manera sustancial, aunque conservó su sentido. En relación con las características del TOIC, este modelo halló que la inadecuación de la carrera del TOIC a la función del OIC incrementa la probabilidad de sancionar al servidor público sujeto a procedimiento entre un 15.7 y un 16%, según el tipo de modelo. No obstante, cabe mencionar que son muy pocos los TOIC cuya carrera no resulta adecuada para las funciones que lleva a cabo un OIC.[13] Asimismo, resulta relevante que *la militancia partidista del TOIC influye en esta ocasión de manera negativa sobre la probabilidad de sancionar a un servidor público de manera depurativa, aunque la magnitud no es muy alta (entre 2.8 y 2.9%)*.

En el quinto modelo, el efecto del porcentaje de personal operativo no resultó estadísticamente significativo, mientras que, en el caso del efecto del presupuesto sí lo fue, aunque su magnitud fue muy baja y en sentido negativo, una reducción de 0.7% en la probabilidad de ser sancionado de manera depurativa por cada incremento en un punto porcentual por arriba de la media de presupuesto de las dependencias y entidades involucradas.

13 4.6% del total de los titulares de los OIC tuvieron una carrera inadecuada para la función que desempeñaban durante el periodo de análisis de este ensayo, de acuerdo con el análisis estadístico exploratorio.

Tabla 5.3: Modelos *Probit* para sanción depurativa

Factores	Modelo 1 Niveles salariales		Modelo 2 Tipo de responsabilidad		Modelo 3 Instrumentos		Modelo 4 Características del TOIC		Modelo 5 Características de la institución	
	EM	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**
Superior	4.4%	0.02	**10.4%**	0.03	**8.6%**	0.03	**7.9%**	0.03	**7.3%**	0.03
Inferior	**6.6%**	0.01	**4.7%**	0.01	**5.6%**	0.01	2.2%	0.01	1.9%	0.01
Responsabilidad grave			**33.0%**	0.01	**34.8%**	0.01	**43.4%**	0.02	**42.7%**	0.02
Auditoría ASF					**18.9%**	0.07	**26.6%**	0.07	**24.0%**	0.07
Auditoría SFP					0.7%	0.01	-0.9%	0.01	-1.1%	0.01
Queja ciudadana					**-10.7%**	0.01	**-7.3%**	0.01	**-7.6%**	0.01
Denuncia de servidor público					**-6.5%**	0.01	**-9.4%**	0.01	**-9.9%**	0.01
Sin catalogar por histórico					**-9.6%**	0.03	**-18.2%**	0.04	**-18.1%**	0.04
Carrera adecuada							**15.7%**	0.02	**14.9%**	0.02
Militancia del TOIC en PAN							**-2.9%**	0.01	-2.4%	0.01
Experiencia del TOIC							0.0%	0.00	0.0%	0.00
Presupuesto									**-0.7%**	0.00
Porcentaje de personal operativo									1.9%	0.01
Sanción depurativa		**27.9%**		**28.2%**		**28.2%**		**28.0%**		**27.8%**

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.4: Modelos *Logit* para sanción depurativa

Factores	Modelo 1 Niveles salariales		Modelo 2 Tipo de responsabilidad		Modelo 3 Instrumentos		Modelo 4 Características del TOIC		Modelo 5 Características de la institución	
	EM	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**	**EM**	**(EE)**
Superior	4.5%	0.02	**10.8%**	0.03	**8.8%**	0.03	**7.8%**	0.03	**7.2%**	0.03
Inferior	**6.6%**	0.01	**4.9%**	0.01	**5.8%**	0.01	2.2%	0.01	1.9%	0.01
Responsabilidad grave			**33.0%**	0.01	**35.0%**	0.01	**43.6%**	0.02	**43.0%**	0.02
Auditoría ASF					**19.5%**	0.07	**28.2%**	0.08	**25.2%**	0.08
Auditoría SFP					0.5%	0.01	-1.2%	0.01	-1.4%	0.01
Queja ciudadana					**-10.8%**	0.01	**-7.2%**	0.01	**-7.6%**	0.01
Denuncia de servidor público					**-6.5%**	0.01	**9.4%**	0.01	**-9.8%**	0.01
Sin catalogar por histórico					**-9.5%**	0.03	**-17.9%**	0.04	**-17.7%**	0.04
Carrera adecuada							**16.0%**	0.02	**15.0%**	0.02
Militancia del TOIC en PAN							**-2.8%**	0.01	-2.1%	0.01
Experiencia del TOIC							0.0%	0.00	0.0%	0.00
Presupuesto									**-0.7%**	0.00
Porcentaje de personal operativo									1.8%	0.01
Sanción depurativa		**27.9%**		**28.0%**		**27.9%**		**27.7%**		**27.6%**

Fuente: Elaboración propia.

6. Análisis de los resultados de los modelos econométricos

A la luz de los resultados de los modelos jurimétricos, es posible apreciar que algunos factores tanto internos como externos a las instituciones de fiscalización influyen en la probabilidad para imponer sanciones administrativas, incluso cuando éstas son de tipo depurativo. A continuación, se particulariza en cada uno de estos tipos de factores, tanto para la imposición de sanciones independientemente de su tipo, como para la imposición de sanciones depurativas.

Los factores asociados a la capacidad burocrática de los OIC de la SFP resultaron poco relevantes o incluso negativos para la imposición de sanciones. No obstante, este resultado debe ser tomado con cautela en virtud de que fueron muy pocos los casos de Titulares de los OIC y de sus Áreas con una formación universitaria inadecuada que intervienen en los procedimientos de responsabilidad administrativa. Asimismo, el resultado del efecto casi nulo de los años adicionales de experiencia laboral por encima de la media también debe ser matizado a la luz de que, en promedio, los Titulares de los OIC y de sus Áreas relevantes para los procedimientos administrativos tienen 15 años de experiencia laboral, lo cual constituye una magnitud ya de por sí importante. Por tal motivo, es de esperar que un año adicional por encima o debajo de este número no incremente de manera sustancial la probabilidad de sancionar, ya sea con cualquier tipo de sanción, o con sanciones depurativas.

En relación con los procesos de las instituciones fiscalizadoras, se encontraron efectos mixtos en función del tipo de proceso e incluso inversos dependiendo de la variable dependiente en cuestión —sanción o sanción o depurativa—. En el caso de los PRAS de la ASF y las denuncias interpuestas por servidores públicos, el modelo arrojó que tienen efectos negativos en la probabilidad de la imposición de una sanción de cualquier tipo en comparación con una denuncia ciudadana. No obstante, este resultado para los PRAS de la ASF debe tomarse con precaución ya que, cuando se trata de sanciones expulsivas, la relación se torna positiva, incluso, es el efecto más fuerte dentro de los instrumentos. Cabe aclarar que, en el caso de las denuncias interpuestas por servidores públicos, el efecto sobre la probabilidad de imponer sanciones depurativas continuó siendo negativo. Para el resto de los instrumentos —quejas y auditorías llevadas a cabo por los propios OIC— se encontró un efecto positivo sobre la probabilidad de imponer una sanción de cualquier tipo en comparación con las denuncias ciudadanas, aunque de mayor magnitud para las quejas. No obstante, este resultado también debe ser matizado a la luz de los efectos marginales arrojados por el modelo de sanciones depurativas en virtud de que en él la relación se tornó negativa. Es decir, quizá los instrumentos como las quejas y denuncias ciudadanas se utilicen más para imponer sanciones correctivas derivadas de infracciones no graves. Por el contrario, los PRAS de la ASF, aunque no se utilicen mucho para imponer sanciones, cuando se hace, es de forma depurativa, por lo cual pudiera inferirse que quizá la ASF se centra en identificar presuntas responsabilidades de mayor gravedad. Llama la atención que las denuncias de servidores públicos no incrementen la probabilidad de sancionar. Quizá una de las razones se deba a que las denuncias son utilizadas como parte de la política burocrática o por represalias personales sin sustancia.

En el caso del efecto de los factores políticos se encontraron efectos mixtos sobre la probabilidad de la imposición de una sanción cualquiera. En el caso del nivel salarial del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, se encontró que cuando tiene un nivel superior, la probabilidad de ser sancionado de cualquier forma, disminuye, y cuando tiene un nivel medio inferior, la probabilidad aumenta. Sin embargo, este resultado también debe ser tomado con cautela ya que, en el modelo de sanción depurativa, se encontró que tener un nivel salarial superior incrementa la probabilidad de sanción —aunque ningún servidor público con nivel de secretario o subsecretario fue sancionado—. Es decir, sólo se incrementa la probabilidad para servidores públicos con nivel salarial equivalente de oficial mayor a director general. Sólo en el caso de las sanciones, independientemente de su severidad, se incrementa la probabilidad de ser sancionado para los servidores públicos de nivel salarial inferior.

Respecto a la influencia de la militancia partidista del TOIC, se encontró que ésta, contrario a lo que se esperaría, influye de manera positiva en la probabilidad de sancionar de cualquier tipo. No obstante, esta variable no resulta relevante para el caso de las sanciones depurativas.

Finalmente, no se encontró una influencia relevante de los factores asociados a las instituciones de fiscalización tales como el presupuesto o el porcentaje de personal operativo que tengan respecto al total.

7. Implicaciones de política pública y para la investigación futura

La primera implicación de política pública de esta investigación es que, *aunque es posible advertir que los OIC cuentan con una buena capacidad burocrática en términos de la formación y experiencia laboral de sus Titulares, se aprecia que se encuentran quizá sobrecargados de trabajo* por la fracción 15 del artículo 8 de la LFRASP que corresponde a la obligación que tienen los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial. Como se trata de una responsabilidad clasificada como grave, los servidores públicos que forman parte de los OIC no pueden obviarlas ya que, de otra forma, quienes incurrirían en responsabilidad serían ellos mismos. Si se considera que *la capacidad burocrática es un recurso limitado* que debiera dedicarse a actividades más sustantivas, es necesario adoptar políticas que los liberen de esta carga de trabajo a efecto de que puedan dedicarse a actividades que agreguen más valor al proceso de rendición de cuentas como la investigación de posibles actos de corrupción y apoyar a las dependencias y entidades para que hagan un uso más efectivo y eficiente de los recursos

públicos. No se trata de eliminar la obligación de presentar la declaración patrimonial, pero sí de simplificar el trámite y el procedimiento administrativo en caso de su incumplimiento. En términos de investigación futura, valdría la pena explorar hasta qué punto el cumplimiento o incumplimiento de esta obligación ha servido para detectar posibles enriquecimientos ilícitos.

La segunda implicación es que *los PRAS de la ASF, aunque poco usados para sancionar, cuando se utilizan, son el instrumento que incrementa en mayor medida la probabilidad de sancionar de manera depurativa*. En ese sentido, es posible inferir que la ASF hace un uso estratégico de sus auditorías y se centra en aquellas áreas donde es posible que se hayan incurrido en responsabilidades graves, especialmente por servidores públicos de nivel salarial alto. No obstante, también es posible que los PRAS abonen incluso más a la sobrecarga de trabajo de los OIC y el hecho de que se turnen nuevamente a éstos para investigación constituye una duplicidad en el uso de recursos limitados, por lo que la reforma constitucional que creó *el Sistema Nacional Anticorrupción apunta en la dirección correcta al otorgar a la ASF la facultad de promover de manera directa ante el nuevo TFJA la imposición de sanciones*. Quizá es posible esperar que esta nueva facultad de la ASF contribuya a mejorar la rendición de cuentas de los servidores públicos de nivel salarial alto, especialmente si han incurrido en actos de corrupción.

Relacionado con lo anterior, la tercera implicación es que *la creación del TFJA constituye también un acierto al separar el proceso de imposición de sanciones por infracciones graves de los OIC que son los encargados de llevar a cabo las investigaciones*. La implicación para investigaciones futuras estaría en conocer si esta separación ha abonado efectivamente a la objetividad en otros países o, incluso, de manera comparativa en el caso mexicano antes y después de esta modificación, aunque habría que esperar a que el TFJA entre en funciones.

La cuarta implicación de política pública es que posiblemente *la SFP cumple una función que trasciende a la sanción de responsabilidades graves, dentro de las cuales se encuentran los actos de corrupción, y que abona a la rendición de cuentas en el sentido amplio del término*. Dado que su actividad se centra en servidores públicos de nivel salarial medio e inferior, los cuales constituyen a la mayoría de los servidores públicos, así como en dependencias y entidades con mucho contacto con el ciudadano[14] y a que la mayor parte de las sanciones principalmente correctivas provinieron de quejas y denuncias ciudadanas, *es de esperar que, en ausencia de esta Secretaría, la calidad del servicio que proveen estas dependencias y entidades decaiga, es decir, se iría en detrimento del proceso de rendición de cuentas en el sentido amplio del término*. Por tal motivo, las iniciativas de ley anteriores que propusieron su desaparición pudieron haber tenido un efecto contraproducente en términos del uso efectivo y eficiente de los recursos públicos y en la calidad de los bienes y servicios que provee la APF. Asimismo, *tampoco es deseable que sea una institución autónoma ya que restaría al Poder Ejecutivo el control sobre la burocracia*. En caso de que se pudiera liberar parte de la capacidad burocrática que hoy en día utilizan los OIC en hacer valer el cumplimiento de la obligación que tienen los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, es posible esperar que incluso haya una mejora en la calidad de los servicios públicos que brindan las dependencias y entidades que concentran la mayor parte de quejas y denuncias y en la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos.

14 De acuerdo con el análisis estadístico exploratorio, las seis dependencias y entidades que concentran la mayor cantidad de expedientes de responsabilidades administrativas graves sin considerar a la fracción 15 del artículo octavo de la LFRASP son el ISSSTE (2,502), el IMSS (298), SEP (1,007), CORETT (167), Conagua (142) y Policía Federal (112).

8. Anexo 1: Explicación de la construcción de la variable Nivel salarial

La base de datos que proporcionó la SFP del SPAR no contenía información uniforme en el campo referente al nivel jerárquico del servidor público, por lo que se optó por hacer una homologación al nivel salarial tomando como base la información disponible. Esta situación se debe, en parte, a la heterogeneidad que existe en la clasificación de las plazas, especialmente en la administración pública paraestatal. Otra de las razones por las cuales pudiera explicarse la heterogeneidad es porque quizá no existe un lineamiento para la captura que busque uniformar la información en este sistema conforme algún criterio tal como el del Analítico de Plazas del PEF. Fue por esta razón que no se utilizó el nivel jerárquico propiamente en los modelos, sino que se realizó una homologación de los datos tomando como base el promedio ponderado de salario de los niveles de los servidores públicos de confianza de la administración pública centralizada —secretario a enlace— y el nivel salarial reportado en el Analítico de Plazas del PEF para el servidor público en cuestión. En los casos en que también hubo bastante variabilidad en el nivel salarial reportado en el Analítico de Plazas o que la información no fue suficiente, se recurrió a calcular un promedio ponderado del nivel salarial para la plaza del servidor público sujeto a procedimiento. Para asignar el nivel correspondiente, ya sea que se utilizara el nivel reportado en el Analítico de Plazas o el promedio ponderado, se utilizó la diferencia más pequeña entre esta cifra y el promedio ponderado del nivel salarial de la clasificación de los servidores públicos de confianza. En los casos en los que el nivel salarial fuera menor al salario más bajo reportado para el nivel de Enlace, se clasificó a la plaza como operativo. Posteriormente, se hizo una reclasificación al agrupar en niveles superior, medio e inferior para correr los modelos econométricos. En el nivel superior se incluyeron los niveles salariales clasificados de secretario a director general; para el nivel medio, de director general adjunto a subdirector, y en el nivel inferior de jefe de departamento a operativos.

9. Anexo 2: Evaluación de los modelos jurimétricos

En general, ambos modelos, *Probit* y *Logit*, arrojan coeficientes similares en el centro de la distribución de las variables explicativas, con mayores diferencias en las colas de la distribución estadística debido a que las funciones enlace utilizadas también difieren conforme la función va de 0 a 1 (Cameron y Trivedi, 2009a: 451). La principal diferencia entre ambos es que la función logística converge a 1 más rápido. Cuando los modelos tienen la misma cantidad de parámetros, como fue este caso, una regla de decisión sencilla para elegir entre ambos modelos es compararlos utilizando el logaritmo de la función de verosimilitud. En las siguientes tablas se presentan los valores de dicha función para distintas especificaciones:

Tabla A2.1: Logaritmo de la función de verosimilitud de los modelos donde la variable dependiente es la aplicación de una sanción

Modelo	*Probit*	*Logit*	Modelo preferido
1	-13,362.07	-13,362.07	Indiferente
2	-10,805.49	-10,806.11	*Logit*
3	-9,740.26	-9,746.58	*Logit*
4	-7,467.72	-7,469.60	*Logit*
5	-7,153.10	-7,153.62	*Logit*

Fuente: Elaboración propia.

Tabla A2.2: Logaritmo de la función de verosimilitud de los modelos donde la variable dependiente es la aplicación de una sanción depurativa

Modelo	*Probit*	*Logit*	Modelo preferido
1	-6,310.36	-6,310.36	Indiferente
2	-5,696.93	-5,695.82	*Probit*
3	-5,582.02	-5,580.91	*Probit*
4	-4,057.64	-4,059.07	*Logit*
5	-3,904.31	-3,905.76	*Logit*

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la tabla anterior, en la mayoría de los casos la diferencia entre el logaritmo de la función de verosimilitud en ambos tipos de modelos es marginal, aunque se prefiere ligeramente el modelo *Logit* al tener un valor del logaritmo de la función mayor.

En ambos tipos de modelos (con sanción y con sanción depurativa), los modelos del 1 al 4 no son otra cosa que modelos anidados del 5. Por esta razón, se aplicó la prueba de *Wald* al quinto modelo, en donde la hipótesis nula es que los regresores adicionales del modelo son cero, es decir, no aportan mayor información ni aumentan su nivel predictivo y explicativo. Para el modelo de sanción y de sanción depurada, tanto para el *Logit* como *Probit*, la prueba de *Wald* rechaza la hipótesis de que las variables de nivel salarial superior, inferior, responsabilidad grave, PRAS, auditoría de un OIC, denuncia de servidor público, carrera adecuada del TOIC, militancia del TOIC en el PAN, experiencia del TOIC, el logaritmo del presupuesto de la dependencia o entidad y el porcentaje de personal operativo en la dependencia o entidad son iguales a cero, con el 95% de confianza. Este resultado implica que, en ambos casos, *el Modelo 5 es el que mejor explica la sanción y la sanción depurada*, ya que *todos los regresores agregados proveen de información no redundante* y arroja coeficientes estadísticamente significativos.

Análisis de Heterocedasticidad

Como lo explican Cameron y Trivedi (2009a: 455), las estimaciones estándares de los modelos *Logit* y *Probit* asumen homocedasticidad de los errores. Se corrió una estimación del modelo más general con heterocedasticidad para el *Probit*, con el comando *hetprob*, disponible en el software estadístico usado (*Stata*), para los modelos 5 de sanción y de sanción depurativa. La hipótesis nula del modelo es que el vector . Es importante señalar que la elección del modelo *Probit* en este caso es pertinente ya que, como se mostró anteriormente, las diferencias en el estadístico de logaritmo de verosimilitud entre *Probit* y *Logit* son marginales y que, como se mostrará más adelante, la pseudo R cuadrada de McFadden es ligeramente más alta para el primero.

Para el modelo 5 de sanción, se utilizaron dos variables adicionales relacionadas con las características de los titulares de las áreas de los OIC dentro del vector *Z*. Los resultados arrojan que se rechaza la hipótesis nula con el 95% de confianza, lo que implica que *no se puede rechazar que exista heterocedasticidad* en el modelo original y por tanto el modelo más general provee resultados estadísticamente más significativos.

En contraste, cuando se aplicó la misma prueba al modelo 5 de sanción depurativa, *se rechazó la hipótesis nula* con un 95% de confianza, lo cual confirma que no existe una mejora estadísticamente significativa utilizando el modelo general, lo que implica que *es correcto asumir homocedasticidad* en este modelo.

Bondad de ajuste

La bondad de ajuste trata de evaluar el modelo utilizado frente a las observaciones reales para saber qué tanto poder de predicción tiene el modelo. Para analizar la bondad de ajuste, se compararon dos elementos de los modelos: la pseudo R cuadrada y la comparación entre la variable dependiente original y la predicha por el modelo (Cameron y Trivedi, 2009a: 457). En términos de interpretación, un modelo que fuera bueno prediciendo la variable dependiente tendría un valor de la pseudo R cuadrada cercano a 1.

A continuación, se presentan los valores de la pseudo R cuadrada de Mc Fadden para todos los modelos en sus versiones *Logit* y *Probit*:

Tabla A2.3: Pseudo R cuadrada de McFadden para los modelos de sanción

Modelo	*Probit*	*Logit*
1	0.007	0.007
2	0.0914	0.0914
3	0.1551	0.1546
4	0.1656	0.1654
5	0.1723	0.1722

Fuente: Elaboración propia.

Tabla A2.4: Pseudo R cuadrada de McFadden para los modelos de sanción depurativa

Modelo	*Probit*	*Logit*
1	0.0044	0.0044
2	0.0622	0.0624
3	0.0727	0.0729
4	0.0958	0.0955
5	0.0945	0.0942

Fuente: Elaboración propia.

Es importante resaltar dos aspectos en relación con estos modelos. Primero, que la bondad de ajuste es muy similar entre los modelos *Probit* y el *Logit*. Segundo, que los resultados del modelo de sanción y sanción depurada son consistentes con la prueba de *Wald*. Finalmente, es importante señalar que el modelo de sanción obtuvo valores en promedio más altos que el modelo de sanción depurativa, por lo que se necesita tener mayor información adicional a la de las sanciones en general para analizar los factores que determinan que se lleve a cabo una sanción de tipo depurativa o no. Lo anterior implica que pueden existir variables más allá de las analizadas en estos modelos que pudieran determinar la resolución, como si existe una proclividad mayor de algunas dependencias o entidades a castigar con sanciones depurativas ciertas conductas. No obstante, esta información no se encuentra disponible en las bases de datos utilizadas para el análisis ni en otras que pudieran ser unidas a nivel de procedimiento administrativo o que estén disponibles para cada dependencia y entidad durante cada año analizado.

Otra prueba para evaluar la bondad de ajuste es observar el poder predictivo de los modelos, mediante el uso de la siguiente función de pérdida (Cameron y Trivedi, 2009a: 459):

$$\hat{y} = 1 \text{ si } F(X'\boldsymbol{\beta}) > 0.5$$

$$\hat{y} = 0 \text{ si } F(X'\boldsymbol{\beta}) \leq 0.5$$

A continuación se comparan los cinco modelos, de *Probit* y *Logit*, para sanción y sanción depurativa con el fin de calcular el porcentaje de observaciones correctamente clasificadas.

Tabla A2.5: Porcentaje de observaciones correctamente clasificadas en los modelos de sanción

Modelo	*Probit*	*Logit*
1	60.58%	60.58%
2	58.83%	58.83%
3	65.68%	65.68%
4	68.80%	68.79%
5	68.96%	69.16%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla A2.6: Porcentaje de observaciones correctamente clasificadas en los modelos de sanción depurativa

Modelo	*Probit*	*Logit*
1	72.02%	72.02%
2	73.18%	73.18%
3	74.65%	74.65%
4	75.10%	75.10%
5	74.95%	74.95%

Fuente: Elaboración propia.

Las tablas anteriores muestran que, para las sanciones, el modelo que mejor clasifica correctamente las observaciones reales con la función de pérdida es el modelo 5 *Logit* mientras que, para las sanciones depurativas, el modelo que mejor clasifica las observaciones reales con la función de pérdida es el modelo 4 tanto *Logit* como *Probit*, aunque la diferencia en realidad no es grande en todos los casos.

10. Bibliografía:

Ackerman, J. (2005) *Human Rights and Social Accountability*, Social Development Papers, Paper No. 86, Washington, D.C.: The World Bank.

_____, J. (2006) *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México: Auditoría Superior de la Federación.

_____, J. (2008) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México: Siglo XXI.

Arellano, D. (2012) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* México: CIDE.

_____, D., W. Lepore e Israel Aguilar (2012) "El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico", en Arellano, D. ¿Podemos reducir la corrupción en México? México: CIDE.

Astudillo, C. (2009) "Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional" en Ackerman, J. y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: UNAM.

Auditoría Superior de la Federación (2009) *Fiscalización Superior en México, Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México: Honorable Cámara de Diputados.

Becerra, R. y G. Cejudo (2011) "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México", en López, S. M. Merino y L. Morales (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México: ASF y CIDE, pp. 24-34.

Bielsa, R. (1956) *Derecho administrativo*, Buenos Aires: Depalma.

Blume, L. y S. Voigt (2007) "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluos? A Cross Country Assessment", mimeo, Kassel: Universidad de Kassel.

Bowman, A. y R. Kearney (1988) "Dimensions of State Government Capability", *The Western Political Quarterly*, 41 (2), pp. 341-362.

Bovens, M. (2007) "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447–468.

Caiden, G. y N. Caiden (1977) "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, 37 (3), pp. 301-309.

Calderón, F. (2012) *Sexto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012) *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,* texto vigente al 16 de junio, disponible en < http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrasp.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* texto vigente al 16 de junio, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

Cameron, A. y P. Trivedi (2009a) *Microeconometrics Using Stata,* Texas: Stata Press Publication.

_____, A. y P. Trivedi (2009b) *Microeconometrics. Methods and Applications,* Nueva York: Cambridge University Press.

Cooter, R. y T. Ulen (2008), *Derecho y economía*, México: FCE.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: < http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s=>

Crespo, J. (2001) *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación.

de Sousa, L. (2010) "Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance", *Crime Law and Social Change*, 53, pp. 5–22.

Delgadillo, L. (2001) *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos.* México: Editorial Porrúa.

Diamond, J. (2002) "The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective", *IMF Working Paper WP/02/94*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Dye, K. y R. Stapenhurst (1998) "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption", mimeo, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fernández, J, (2009) "La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República" en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Ackerman, J. y C. Astudillo (coords.), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 19-44.

Figueroa, A. (2007a) (coord.) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México: Auditoría Superior de la Federación.

_____, A. (2007b) "Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional", en Figueroa, A. (coord.) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México: ASF.

Frey, B. (1994) "Supreme Auditing Institutions: A Politico-Economic Analysis", *European Journal of Law and Economics*, 1, pp. 169-176.

García, E. (2002) *Introducción al estudio del derecho*, México: Editorial Porrúa.

Grady, P. (1957) "The Broader Concept of Internal Control", *The Journal of Accountancy,* 103 (5), pp. 36-41.

Heidenheimer, A. y M. Johnston (eds.) (2007) *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Heilbrunn, J. (2004) *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, Washington, D.C.: The World Bank.

Huisman, W. y G. Vande Walle "The Criminology of Corruption", mimeo.

IIJ-UNAM y PGR, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México: IIJ-UNAM y PGR.

Lanz, J. (2006) *Las responsabilidades en el sector público*, México: INAP-Cámara de Diputados LIX Legislatura.

López, S. y M. Merino (2009), *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México: Secretaría de la Función Pública.

_____, S. M. Merino y L. Morales (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México: ASF y CIDE.

López, M. (2013) *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México: IIJ-UNAM.

Manjarrez, J. (2007) "La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México" en Figueroa, A. (2007) (coord.) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México: Auditoría Superior de la Federación, pp. 28-41.

Mayer, O. (1954) *Derecho administrativo alemán,* Buenos Aires: Ediciones Arayú.

McCubbins, M., R. Noll y R. Weingast "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, & Organization,* 3 (2), pp. 243-277.

McCubbins, M. y T. Schwarz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28 (1), pp. 165-179.

Melo, M., C. Pereira y C. Figueiredo (2009) "Political and Institutional Checks on Corruption. Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions", *Comparative Political Studies*, 42 (9), pp. 1217-1244.

Merino, M. (2009) *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México: CIDE-ASF.

O'Donnell, G. (2003) "Horizontal Accountability: The Legal Institutionzalition of Mistrust", en Mainwaring, S. y C. Welna (eds.) (2003) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, pp. 34-54.

Pardo, M. (2009) "Los Mecanismos de Rendición de Cuentas en el Ámbito Ejecutivo de Gobierno", mimeo, México: CIDE.

Polidano, C. (2000) "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28 (5), pp. 805-822.

Posner R. (1998) *El análisis económico del derecho*, México: FCE.

Rivas, L. y B. Ocampo (2006) "Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México", Bogotá: Universidad Empresa, 5 (11), pp. 33-61.

Ríos, A. y J. Romero (2011) "La fragmentación institucional de la rendición de cuentas", en López, S. M. Merino y L. Morales (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México: ASF y CIDE, pp. 37-44.

Roldán, J. (2013a) *Derecho administrativo*, México: Oxford University Press.

_____, J. (2013b) *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, México: CIDE.

Rose-Ackerman, S. (ed.) (2006) *International Handbook on the Economics of Corruption*, Northampton: Edward Elgar.

Salcedo, R. (2013) *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, México: RRC y CIDE.

Santiso, C. (2007a) "Auditing for accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies", Tesis de doctorado, Baltimore: John Hopkins University, obtenida de ProQuest Dissertations and Theses.

Santiso, C. (2007b) Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Schedler, A. (2008) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 3, México: IFAI.

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad (2002) *Lineamientos y criterios técnicos y operativos*, México: SFP.

Taylor, M. y V. Buranelli (2007) "Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil", *Latin American Politics and Society*, 49 (1), pp. 59-87.

Tirado, V. (2007) "Auditoría Superior de la Federación de México", en Figueroa, A. (coord.) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México: ASF.

Valadés, D. (2009) "Autonomía, fiscalización y control de poder" en Ackerman, J. y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: UNAM.

Werner, S. (1983) "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *Public Administration Review*, 43 (2), pp. 146-154.

Winter, H. (2008) *The Economics of Crime: An Introduction to Rational Crime Analysis*, Londres: Routledge.

Segundo Lugar

...

Conceptualización de una estrategia nacional para crear un padrón integrado de beneficiarios. Implicaciones, retos y acciones

Por Pedro Flores Jiménez

Índice

Siglas y acrónimos..... 51

Glosario de términos..... 52

Introducción..... 54

La estructura de los programas presupuestarios..... 56

La estructura de los padrones de beneficiarios..... 63

Conceptualización de una estrategia nacional para crear el padrón integrado de beneficiarios..... 69

Fase de instrumentación del andamiaje normativo..... 69

Fase de homogenización de la información gubernamental..... 71

Fase de alineación de procesos interinstitucionales e intergubernamentales..... 72

Fase de instrumentación del soporte tecnológico..... 74

Fase de instrumentación de los mecanismos de fiscalización..... 76

Conclusiones..... 78

Referencias jurídicas y bibliográficas..... 79

Siglas y acrónimos

Dependencias y Entidades
ASF.- Auditoría Superior de la Federación.
COFEMER.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAPO.- Consejo Nacional de Población
CONEVAL.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
IMSS.- Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSFAM.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
SEMARNAT.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SALUD.- Secretaría de Salud
SCT.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social
SEP.- Secretaría de Educación Pública
SFP.- Secretaría de la Función Pública
SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Programas Presupuestarios
PET.- Programa de Empleo Temporal
PROSPERA.- Programa de Inclusión Social (antes Oportunidades)

Otros
CLUNI.- Clave Única de Organismos de la Sociedad Civil
CURP.- Clave Única de Registro de Población
DOF.- Diario Oficial de la Federación
LFPRH.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LGDS.- Ley General de Desarrollo Social.
MEB.- Matriz de Elegibilidad de Beneficiarios
MIR.- Matriz de Indicadores para Resultados.
PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación
PND.- Plan Nacional de Desarrollo
Pp.- Programa presupuestario
PUB.- Padrón Único de Beneficiarios
RFC.- Registro Federal de Contribuyentes

RLFPRH.- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
ROP.- Reglas de Operación
SIIPP-G.- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
ZAP.- Zonas de Atención Prioritaria

Glosario de términos[1]

Apoyos.- Los diversos recursos que se entregan a los beneficiarios en efectivo, en servicios o en especie, por medio de los programas presupuestarios, y cuyas asignaciones o montos se estipulan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Beneficiarios*.- Personas físicas o morales, públicas o privadas y, en general, quien reciba subsidios y apoyos presupuestarios, por haber cumplido con los criterios de elegibilidad y con los requerimientos establecidos en las disposiciones aplicables relativas a los Programas de la Administración Pública Federal.
Beneficios*.- Los subsidios o apoyos que se otorguen a los beneficiarios;
Concurrencia.- Sucede cuando una persona obtiene apoyos o subsidios de dos o más programas, los cuales, en sus reglas o lineamientos de operación, no presentan objeción normativa alguna para ello.
Confronta.- Proceso de análisis de los padrones de beneficiarios para determinar la existencia de concurrencias o duplicidades de beneficiarios dentro de dos o más programas, utilizando como clave de búsqueda o comparación a la CURP, para personas físicas, y al RFC, para las personas morales.
Criterios.- Conjunto de normas o proposiciones que permite valorar las solicitudes provenientes de la población objetivo para determinar su aceptación o rechazo a formar parte de un programa presupuestario.
Dependencias y Entidades**.- Las señaladas en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que tengan, operen o administren Programas de la Administración Pública Federal.

1 Las definiciones de los términos marcados con un asterisco (*) fueron tomadas del *Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales*, publicado en el DOF el 12 de enero de 2006. Las que están marcadas con dos asteriscos (**) se obtuvieron del *Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales*, publicado en el DOF el 29 de junio de 2011.

Donativos.-[2] Los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que se trate, o autorizados en el presupuesto de las entidades no apoyadas, cuya identificación presupuestaria, sólo podrá corresponder con las partidas de gasto respectivas, del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, destinados para ser donados a beneficiarios específicos.
Duplicidad**.- Existe cuando los objetivos específicos o los tipos de apoyo que otorga un determinado programa, son similares o idénticos a los otorgados por otro, o cuando dichos apoyos se canalizan a una población objetivo que comparte las mismas características socioeconómicas, de conformidad con lo establecido en las reglas de operación de los programas gubernamentales.
La duplicidad ocurre también a nivel de beneficiario cuando éste recibe, de un mismo programa, más apoyos o subsidios de los autorizados normativamente; o los recibe de dos o más programas, cuyas reglas o lineamientos de operación indican restricciones normativas para ello.
Entidades Federativas.- Los Estados de la República Mexicana y la Ciudad de México
Estructura temática.- Es la concepción de las reglas de operación siguiendo una estructura de guion o temas indicados en el Acuerdo donde se expidieron los criterios generales para modificar las reglas de operación de los programas gubernamentales (SHCP DOF, 2002).
Lineamientos de operación.- Son las disposiciones específicas bajo las cuales manejan y distribuyen los subsidios determinados programas y fondos federales que no tienen reglas de operación específicas; y que se establecen para transparentar los recursos públicos asignados a los mismos y para asegurar su utilización eficiente, eficaz, oportuna y equitativa.
Matriz de Elegibilidad de Beneficiarios.- Es una estructura de tablas lógicas relacionadas para separar las reglas o lineamientos de operación de los programas presupuestarios en criterios, mecanismos de selección, trámites y documentos.
Padrón de beneficiarios.-[3] Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas físicas, agrupaciones sociales o entidades gubernamentales, atendidas por los programas presupuestarios, cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.
Padrones**.- Listas, registros o bases de datos de beneficiarios que se hayan creado y que administren, operen y tengan a su cargo, las dependencias y entidades con respecto a programas de la APF.
Programas**. - Instrumentos de la Administración Pública Federal mediante los cuales se entregan o canalizan subsidios o apoyos a cargo de las dependencias y entidades.

2 Definición tomada de la cláusula SEGUNDA, fracción V, del ACUERDO por el que se establece el Registro Único de los Beneficiarios de Donativos en Dinero otorgados por la Federación, y las Disposiciones Generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su integración y actualización, publicado en el DOF el 31 de octubre de 2012.

3 Parafraseo de la definición de *Padrón*, contenido en el Artículo 5 fracción X, de la *Ley General de Desarrollo Social*, publicado en el DOF el 7 de noviembre de 2013.

Programa Presupuestario.- Es la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

Reglas de operación.-[4] Las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

Sub-programa presupuestario.- Sinónimo de componente y de intraprograma, y se define como el conjunto de reglas específicas para orientar una parte del programa presupuestario a determinada población objetivo para subsanar una carencia o necesidad particular. Así, un programa presupuestario puede tener cero, uno o más subprogramas o componentes o intraprogramas. Inclusive, un sub-programa se puede dividir en sub-sub-programas.

Subsidios**.- Las asignaciones de recursos que se definen con ese carácter en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y que se contienen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Introducción

En el mensaje que dio el CPC. Juan M. Portal, Auditor Superior de la Federación, en la Cámara de Diputados, el 17 de febrero de 2016, con motivo de la entrega del Informe General de la Cuenta Pública 2014, señaló que una de las once claves con riesgo, determinadas como resultado de la fiscalización de la cuenta pública 2014,[5] era:

> "1. Información sobre beneficiarios de programas sociales: no se ha podido implementar una estrategia, a nivel nacional, que permita contar con un padrón único de beneficiarios de programas sociales. La diversidad de registros existentes muestra una falta de control y calidad en la información de los receptores de los apoyos, lo que repercute en el impacto del programa social o del subsidio."

Instancias gubernamentales, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos Internos de Control (OIC) de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y los Órganos de Fiscalización Superior (OSC) de las entidades federativas, tienen recursos limitados para auditar, evaluar y fiscalizar la totalidad de los apoyos y subsidios entregados por los programas presupuestarios. La razón se encuentra en la cantidad de programas que administran los tres órdenes de gobierno. El CONEVAL, en su *Inventario Nacional de Programas Sociales,*[6] aporta los siguientes datos: Inventario Federal 233 Programas y acciones; Inventario Estatal 3788 Programas y acciones; Inventario Municipal 2730 Programas y acciones. En total, 6,751 programas y acciones de desarrollo social en todo el país. Si a esta cifra se le suman los programas dirigidos a los sectores rural, agropecuario, económico, educativo, de protección social y salud, la cifra es aún mayor.

La aseveración anterior, nos remite a los problemas que subyacen en la ejecución de los programas presupuestarios que otorgan subsidios y apoyos a la población beneficiaria: opacidad, discrecionalidad y falta de fiscalización y evaluación global de tales recursos. Para resolverlos o, por lo menos, minimizarlos, es necesario cohesionar diversos elementos normativos, conceptuales, institucionales, administrativos, presupuestarios y tecnológicos, en una estrategia nacional que permita obtener un producto vital para mejorar las políticas públicas y distributivas de los tres órdenes de gobierno: el padrón integrado de beneficiarios de los programas presupuestarios. La realización de tal estrategia minimizaría la pérdida de recursos económicos, que van desde unos cuantos millones de pesos hasta varios miles de millones de pesos, sin fruto alguno, debido al dispendio, la corrupción y los errores existentes en la operación de los programas, amén de otros problemas igualmente importantes, que se reducirían.

El presente ensayo se divide en tres partes. En la primera, se describe la problemática que subyace en los programas presupuestarios, quienes sustentan su gestión y funcionamiento en reglas y lineamientos de operación, los cuales se convierten en parte del problema al ser confusa y compleja la estructura temática con que son redactados. Esto genera problemas de duplicidad en objetivos y metas, en la población potencial que atiende, en los apoyos y subsidios que reciben los beneficiarios, y en acciones y planes que se traslapan y, a final de cuentas, solo engrosan las estructuras organizacionales y ocupacionales de los tres órdenes de gobierno.

En la segunda parte, se expone la situación actual que enfrenta el gobierno federal para conformar sus padrones de beneficiarios, a través de la SEDESOL, como dependencia gubernamental responsable de crear un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social; y de la SFP, como otra instancia federal encargada de administrar y operar el *Sistema Integral de Información de Padrones*

4 Definición tomada del Artículo 2 fracción XLV, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

5 Informe General Cuenta Pública 2014: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf

6 La suma total de programas y acciones de desarrollo social corresponden a los datos del Listado federal 2014 y los inventarios estatal 2012 y municipal 2014-2015, de acuerdo con la página oficial del CONEVAL: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Aunque ambas dependencias presentan objetivos similares para conformar los padrones de beneficiarios, los objetivos de la SEDESOL se circunscriben al ámbito del desarrollo social, mientras que los de la SFP abarcan a los programas de desarrollo social más los rurales, agropecuarios, económicos, educativos, de protección social y salud.

En la tercera parte, se conceptualiza una estrategia de alcance nacional para conformar un padrón que integre, efectivamente, la información de los beneficiarios que forman parte de los programas administrados por los tres órdenes de gobierno. Que propicie la eliminación de los vacíos de información en la operación de los programas, y revele de forma oportuna y precisa los errores, las duplicidades o los abusos en la entrega de los apoyos y subsidios; que apoye la fiscalización y mejore la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos que se canalizan a la población y genere la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda constatar los apoyos recibidos, detecte los posibles abusos en que pudiese estar inmiscuido de manera irregular, y pueda reportar a los órganos fiscalizadores cualquier anomalía que conculque sus derechos o contravenga las disposiciones normativas.

Al final, se concluye que la institucionalización de un padrón integrado de beneficiarios es fundamental para fiscalizar y revisar el cumplimiento de las reglas y los lineamientos de operación así como los apoyos y subsidios entregados por más de seis mil programas. Su creación implica el diseño de una estrategia global que abarque la totalidad de la información que generan estos programas, como una forma de evaluar el desarrollo de las políticas públicas, con alcance nacional. Proceder a la inversa, la de realizar auditorías de desempeño a los programas, de forma puntual y aislada, no permite valorar el desempeño transversal de los programas, en su ejecución conjunta e interactuante con otros programas.

La estructura de los programas presupuestarios

Implicaciones normativas

El artículo 77 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH), indica que "… se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación." También, en el artículo 80 de la misma Ley, se indica que el gobierno federal, entrega otro tipo de recursos, en la modalidad de "donativos". Se deduce, entonces, que existen tres tipos de programas: programas que otorgan subsidios, programas sujetos a reglas de operación, y programas que otorgan donativos.

Es importante resaltar esta distinción, ya que el manejo de la información para cada uno de ellos presenta diferentes complejidades. La LFPRH, en su artículo 75 indica los criterios a que deben sujetarse los programas que otorgan subsidios, los cuales son ejecutados por dependencias y entidades atendiendo *lineamientos de operación*; su artículo 77, fracción II, inciso b), señala los criterios y características que deben poseer los programas sujetos a *reglas de operación* (ROP); y en el artículo 80, los *requisitos* que se deben cubrir para otorgar donativos. Los tres tipos de programas poseen elementos comunes: los beneficiarios; los apoyos, subsidios o donativos que se entregan; y, en mayor o menor grado de exigencia, los requisitos, lineamientos o reglas de operación a que deben sujetarse.

Cuando se revisan las reglas de operación de cualquier programa, se puede inferir la existencia de homogeneidad, claridad y congruencia en su estructura; sin embargo, un análisis más detallado de las secciones, apartados y anexos que presentan las reglas de operación, revela una falta de estandarización en la metodología para definirlas.

Ya desde el año 2001, existía un amplio número de reglas de operación de los programas gubernamentales, las cuales fueron estructuradas de diversas formas y con información que dificultaba su comprensión, operación y control. Para el ejercicio fiscal de 2002, se buscó elaborar las reglas de operación de forma simplificada y conforme a una *estructura temática*, con la finalidad de excluir de su contenido las partes menos útiles. Los esfuerzos se encaminaron a desarrollar una propuesta de criterios para simplificar, homogeneizar y agregar precisiones de control a las reglas de operación. Se partió de la premisa de que un mismo acontecimiento puede ser interpretado de diferentes maneras, según la perspectiva del observador, y de que se puede aplicar y desarrollar una metodología para la elaboración de criterios de simplificación. La metodología propuesta se sustentó en la *Teoría de las Facetas*. El término faceta fue sugerido por Louis Guttman (Levy, 1994).

Con la aplicación de la Teoría de las Facetas en las reglas de operación se determinó, a través de una proposición de relación, el universo de atributos de las mismas, considerando el que una regla de operación es un conjunto de disposiciones para indicar la forma de operar un programa, con el propósito de lograr niveles de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, selectividad, temporalidad, beneficios económicos, beneficios sociales, satisfacción, probidad y una mejor relación costo-efectividad.

Los esfuerzos anteriores tuvieron como resultado que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, desarrollaran una propuesta de contenido temático para las reglas de operación, la cual se oficializó mediante el *Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002.* (SHCP DOF, 2002)

En el ejercicio fiscal de 2004, se modificó la estructura temática de las reglas de operación para darle mayor agilidad a su diseño y ejecución por las instancias gubernamentales. Se eliminaron algunas secciones como: antecedentes, causas de incumplimiento, retención, suspensión y reducción de recursos, coordinación institucional, difusión y otras más. Esta nueva versión de estructura temática, no se formalizó mediante ningún Acuerdo, por lo que, al día de hoy, el Acuerdo expedido el 16 de enero de 2002, sigue vigente.

Para el ejercicio fiscal de 2005, lo concerniente a las reglas de operación se canalizó a través del Decreto del PEF (DOF, 2004). El artículo 52, fracción I, delegó a las dependencias y entidades, a través de sus respectivas coordinadoras sectoriales, la responsabilidad de emitir sus reglas de operación o modificaciones a las mismas. Se les indicaba que, en su elaboración, debían observar las disposiciones de la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), del Decreto mismo, de los criterios generales determinados por la SHCP y la SFP, y de los establecidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Una manera de mantener la consistencia en las reglas de operación fue el otorgar a la COFEMER la responsabilidad de emitir un dictamen sobre dichas reglas. La SHCP publicó en enero de 2005 un Aviso (COFEMER DOF, 2005), donde indicó que la COFEMER establecería los criterios generales para la dictaminación de las reglas de operación. En dicho aviso se ampliaron los conceptos de trámites, documentos a presentar por los solicitantes, plazos para la presentación de solicitudes, y tiempos de prevención y de resolución.

Un aspecto adicional sobre la estructura de las reglas de operación. En marzo de 2007, los titulares de la SHCP, la SFP y el CONEVAL publicaron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (SHCP-SFP-CONEVAL DOF, 2007). En el Tercero Transitorio de esos Lineamientos, textualmente se indica que:

> "La Secretaría y la Función Pública, a más tardar el último día hábil de septiembre de 2007, deberán actualizar y ajustar conforme al presente ordenamiento, el "Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002."

A pesar de ésta disposición, los mismos titulares emitieron, el 9 de octubre de 2007, un nuevo Acuerdo (DOF, 2007), para modificar sus Lineamientos del 30 de marzo de 2007. El cambio relevante se enfocó principalmente a modificar el Tercero Transitorio, para disponer, textualmente:

> "TERCERO. - La Secretaría y la Función Pública, de acuerdo al avance en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, podrán actualizar el *Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002."

Con dicha modificación, en los hechos, no se ha actualizado ni ajustado el Acuerdo de 2002. Se deduce, por lo tanto, que sigue vigente la estructura temática para el diseño de las reglas de operación de los programas presupuestarios actuales. Este es el paradigma imperante en la APF (SFP-UCEGP, 2015).

Las implicaciones que tiene el diseño de las reglas de operación basadas en una estructura temática es que predispone a las dependencias y entidades, encargadas de su elaboración, a crear textos sumamente amplios, complejos y difíciles de sistematizar para determinar su cumplimiento dentro de la operación de los programas.

Cuando se intenta desglosar, cualquiera de las reglas de operación, en un esquema coherente para deducir una metodología que permita analizar las partes que las componen, las dificultades aumentan. Por ejemplo, la estructura temática del Programa Nacional de Becas, a cargo de la SEP, es diferente a sus intraprogramas,[7] como el de *Becas contra el abandono escolar en la educación media superior,* cuando se compara con *Becas para acceder, permanecer y concluir la educación media superior*. Entonces, los Pp no son únicos, sino que cada uno de ellos se puede dividir en subprogramas o componentes. Así, la complejidad en su interpretación y operación, en los hechos, se incrementa.

Implicaciones administrativas

La situación normativa, descrita en los párrafos previos, presenta un área de oportunidad: ¿cómo parametrizar las reglas y los lineamientos de operación? Si se consideran sólo los 233 programas federales de desarrollo social que cita el CONEVAL y se analizan sus reglas de operación, se evidencia el problema de intentar sistematizar cada una de ellas con la diversidad de formas y fondos que presentan. La falta de sistematización genera un grave problema para los órganos fiscalizadores, ¿cómo se puede validar que los beneficiarios de un programa corresponden efectivamente a la población objetivo?

7 Consultar el Glosario de Términos.

Una forma de anticiparse a los posibles errores que pudiesen presentarse en la distribución de los apoyos y subsidios es solucionar el problema de la sistematización de las reglas de operación para que, en tiempo real y con el apoyo tecnológico pertinente, se autoricen las solicitudes. De esta forma, cuando se realiza una petición de apoyo, se validaría si el solicitante cumple con los criterios de elegibilidad, con los mecanismos de selección, con los trámites respectivos y con la entrega de la documentación solicitada. Al final, aquellas solicitudes aprobadas permitirían conformar un padrón de beneficiarios depurado y libre de errores, en tiempo real.

Implicaciones conceptuales

Aparte de la complejidad de las reglas de operación que gobiernan a los programas presupuestarios, se tiene también el impacto de su operación en la sociedad mexicana. Debido a la multiplicidad de programas sujetos a reglas de operación que utilizan recursos federales es necesario determinar el nivel de sinergia que ocurre en la sociedad, cuando ellos son ejecutados por los tres órdenes de gobierno. En los hechos, es alta la probabilidad de que ocurran traslapes, concurrencias y duplicidades, por la definición imprecisa de los objetivos, metas, población objetivo, apoyos y subsidio, de los programas. Para identificar estas irregularidades de diseño, es ineludible establecer algunas precisiones conceptuales básicas que permitan analizar las coincidencias y diferencias estructurales que contienen los programas entre sí, desde el punto de vista del ciudadano solicitante cuando intenta ingresar a los mismos, cuando se encuentra dentro de alguno de ellos y cuando desea aplicar para otros más.

Se considera a cada programa, como un componente del conjunto de Pp que se proyectan para fortalecer cierta política pública y que no interactúa con otros programas federales. Se asume *a priori* que así debe ser y que el objetivo de asignar recursos presupuestarios a cada Pp es para que cubra un sector exclusivo de necesidades poblacionales. La característica anterior queda avalada por el artículo 179 del *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (RLFPRH). La exclusividad de un programa federal se da cuando presenta objetivos y metas que son completamente diferentes a los de cualquier otro Pp, ya que se sustentan en las políticas, objetivos y estrategias de cada uno de los órdenes de gobierno para atender problemas específicos y cuyos productos, bienes o servicios son distinguibles en la población objetivo que los recibe, provocando que los beneficiarios queden plenamente identificados dentro del mismo y que los excluye de recibir cualquier otro tipo de beneficio por parte de un programa diferente. Se asume que, por definición, los programas presupuestarios deben ostentar esta característica ya que, de lo contrario, generaría la eliminación o, en el mejor de los casos, la integración de programas similares en uno solo.

Sin embargo, la administración pública de México adolece de una herramienta capaz de validar si, en los hechos, se cumple tal premisa ya que los programas actúan sobre una sociedad abierta, interrelacionada e intercomunicada, por lo que la acción de cada Pp genera diversos efectos e impactos sobre su población objetivo. Se infiere que deben existir sinergias de todo tipo debidas a la amplia gama de programas existentes que ejecutan los tres órdenes de gobierno. Baste mencionar un simple ejemplo. Una persona que viva en situación de pobreza buscará apoyos del programa que sea, a fin de aliviar sus necesidades más apremiantes. Entonces, si se entera que puede solicitar el beneficio de un programa federal, como el de Empleo Temporal (PET), entonces se inscribirá en la Delegación de SEDESOL de su entidad; pero, también lo hará en la Delegación de la SCT y, si se da cuenta que no le rechazan la solicitud y se entera que éste programa también lo opera SEMARNAT y se inscribe y no le rechazan la solicitud, entonces otras personas harán lo mismo. Lo único que ellas están haciendo es aprovechar las debilidades estructurales del gobierno federal sobre su falta de coordinación interinstitucional.

La reflexión anterior nos lleva a concluir que el efecto deseable de los programas es su *complementariedad,* cuando coexisten armónicamente al proporcionan diferentes recursos económicos, materiales o servicios a una misma población objetivo y cobertura geográfica para cubrir diferentes necesidades socioeconómicas. El efecto que se espera lograr es un aumento en la eficiencia y eficacia de los Pp implicados debido a su acción conjunta, convenida o no. Aunque el diseño original de cada programa es operar de forma particular y específica, su acción concertada con otro u otros programas provoca un beneficio mayor que su operación aislada. Se generan sinergias positivas debidas la acción catalítica de la mezcla de Pp. El concepto anterior, resume el sentido de lo que establece el artículo 178 del RLFPRH.

Un efecto indeseable es la *duplicidad* en los Pp, que ocurre de dos maneras: cuando un programa presupuestario define objetivos y metas en apariencia diferentes a los de cualquier otro programa, pero, en los hechos, proporciona recursos económicos, materiales o servicios similares o idénticos a los mismos beneficiarios. Este efecto es menor cuando los programas se diseñan y pertenecen a un determinado orden de gobierno, ya que existe *coordinación interinstitucional*. La situación más grave ocurre cuando, desde su origen, un programa orienta su operación al logro de objetivos y metas que son similares a los de otro u otros programas y tanto los recursos económicos, materiales y servicios, como la población objetivo y la cobertura geográfica, se traslapan de forma evidente, sobre todo, entre distintos órdenes de gobierno, por no existir *coordinación intergubernamental*. La duplicidad ocurre también a nivel de beneficiario cuando éste recibe, de un mismo programa, más apoyos o subsidios de los autorizados normativamente, o los recibe de dos o más programas cuyas reglas o lineamientos de operación indican restricciones normativas para ello. Se reitera, la administración

pública no cuenta con herramienta alguna para detectar eficientemente las duplicidades que ocurren entre los programas presupuestarios gestionados por distintos órdenes de gobierno.

Otro aspecto poco analizado es la *prioridad* que se le debe dar a las solicitudes, en términos de la situación socioeconómica del ciudadano aspirante a obtener el beneficio de un programa. Las instancias gubernamentales que operan programas deben indicar, en sus reglas y lineamientos de operación, los mecanismos de jerarquización o prelación para ordenar las solicitudes que provengan de la población objetivo, ya sea por el grado de necesidad de los solicitantes, o por pertenecer a determinada zona de atención prioritaria o viva en un municipio con determinado nivel de marginación; o por estar incorporado ya a otro programa gubernamental, social o empresarial, u otra característica más. Dado que los tres órdenes de gobierno cuentan con recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos limitados, los programas deben incluir la especificación de quiénes pueden acceder a determinado programa, jerarquizando las solicitudes mediante la definición y aplicación de diversos filtros de selección.

Considerando los conceptos anteriores, resulta evidente evaluar la contribución que provoca, en el abatimiento de diversos problemas socioeconómicos, el efecto global de la operación de los programas. Se requiere analizar, por un lado, la mezcla de programas cuando actúan sobre determinada población objetivo y, por el otro, la contribución negativa debida a la contraposición, duplicidad o traslape de diversos programas que opera cada orden de gobierno.

La relevancia que tienen éstos análisis globales estriba en la necesidad de determinar con precisión, considerando los tres órdenes de gobierno, a cuántos y a cuáles programas puede acceder un ciudadano solicitante, de forma concurrente, sin que se considere que incurre en duplicidad; en cuál puede participar d forma exclusiva, so pena de recibir una sanción o pérdida de los beneficios si se incorpora a otro; y en cuáles tiene prioridad para su ingreso.

La importancia de responder los cuestionamientos anteriores aumenta si se involucran los programas que ejecutan los gobiernos estatales y municipales, al amparo de las aportaciones presupuestarias del Ramo General 33, que realiza el gobierno federal a las entidades federativas y a los municipios.

La estructura de los padrones de beneficiarios

Implicaciones normativas.

Existen, normativamente, dos instancias del gobierno federal implicadas en la concentración de los padrones de beneficiarios de los programas presupuestarios. Por un lado, SEDESOL es la dependencia gubernamental encargada, por mandato de los artículos 27 de la *Ley General de Desarrollo Social* y 16 de su *Reglamento*, de crear un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social; por el otro, la SFP es la instancia federal encargada de administrar y operar el *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales* (SIIPPG), por mandato del Decreto de creación del SIIPP-G (Presidencia de la República DOF, 2006). En adición, también la SFP es la encargada de llevar un registro de los beneficiarios de los donativos que otorga la Federación.[8] Ambas dependencias exhiben objetivos similares para conformar los padrones de beneficiarios:

SEDESOL (LGDS y su Reglamento)	SFP (Decreto del SIIPP-G)
Padrones de beneficiarios de programas sociales, en los que se registrarán las personas beneficiarias, los apoyos que reciben y la información sociodemográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de los mismos y la planeación para el desarrollo social.	Padrones de beneficiarios de programas que contenga información de manera integral de los beneficios, beneficiarios, indicadores, montos, metas, objetivos y unidades responsables sobre los Programas que otorga el Gobierno Federal.
Información de beneficiarios en forma estructurada, actualizada y sistematizada.	Herramienta de información y análisis de cobertura nacional, para integrar de forma estructurada y sistematizada la información objetiva y fehaciente respecto de los Programas a cargo de las dependencias y entidades de la APF, así como de sus objetivos, metas, indicadores, unidades responsables, prioridades y beneficiarios de los mismos.
Conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas de desarrollo social.	Integrar los distintos Padrones en un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.
Hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios.	Proporcionar elementos a las dependencias y entidades para coadyuvar a que la distribución de los recursos, se realice de forma más equitativa y no discriminatoria.

8 Artículo 185 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Obtener información para el seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social.	Coadyuvar a la adecuada evaluación del funcionamiento y resultados de los Programas, generando reportes, estadísticas, mapas de cobertura y temáticos.
Garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de desarrollo social.	Identificar, analizar y monitorear la concurrencia de recursos para proponer y apoyar con mayor efectividad el desarrollo de las políticas públicas.
Evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa.	Corregir las posibles duplicidades o irregularidades en el otorgamiento de los beneficios.
Verificar que las personas que reciban los apoyos o servicios, correspondan con la población objetivo, definida en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social.	Verificar que los beneficiarios de los Programas, correspondan realmente a la población objetivo definida en las disposiciones legales y administrativas aplicables a dichos programas.
Determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas de desarrollo social para apoyar con mayor efectividad el desarrollo de los beneficiarios.	Generar informes que permitan a las dependencias y entidades identificar beneficiarios, validar y analizar de manera integral la información de sus Padrones.
Transparentar la operación de los programas de desarrollo social, permitir la oportuna rendición de cuentas y prevenir abusos,	Realizar evaluaciones y análisis comparativos que proporcionen a las dependencias y entidades los elementos que les permitan
discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción en el otorgamiento de apoyos o servicios del Gobierno Federal hacia los particulares, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.	valorar la eficiencia, eficacia, transparencia y correcta aplicación de recursos de los Programas a su cargo.
Aprovechar las tecnologías de la información y comunicaciones, incluidas la geo- referenciación de datos múltiples.	Proponer ante las instancias competentes, mecanismos de interconexión que permitan integrar y mantener vigente y actualizado el SIIPP-G, mediante el uso de tecnologías de información.
La SEDESOL y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón, mediante la celebración de convenios de coordinación.	El SIIPP-G integrará la información de los Programas a cargo de las dependencias y entidades de la APF. Podrá integrarse, la información sobre los programas de entidades federativas y municipios que se adhieran en los términos de los convenios que al efecto se celebren.

Pero, también contienen objetivos que difieren significativamente.

SEDESOL (LGDS y su Reglamento)	SFP (Decreto del SIIPP-G)
Orientado a la política nacional de desarrollo social	Orientado a la política distributiva integral del país.
Evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa.	Realizar un cruce de padrones o listado de beneficiarios de los Programas del Gobierno Federal, con la finalidad de evaluar las duplicidades de atención a los beneficiarios de los mismos.
La incorporación de beneficiarios se puede hacer a través de un levantamiento de información socioeconómica en las localidades o la verificación directa del cumplimiento de los criterios de elegibilidad, de conformidad con los mecanismos que establezcan las reglas de operación de cada programa.	El SIIPP-G integra una base de datos común con los Padrones que le proporcionen las dependencias y entidades y, en su caso, las entidades federativas y municipios, y demás instituciones relacionadas con los Programas.
La SEDESOL analiza los padrones para obtener la información sociodemográfica de los beneficiarios que apoye la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de los mismos y la planeación para el desarrollo social.	La SFP analiza los padrones para lograr una mayor eficiencia y efectividad en la operación y administración de los programas, así como para atender y corregir errores, desvíos, omisiones y cualquier otro tipo de irregularidad.
La LGDS y su Reglamento, le da prioridad a los padrones de beneficiarios de programas sociales.	El Decreto de creación del SIIPP-G le da prioridad a los programas a cargo de las dependencias y entidades de la APF y a sus padrones de beneficiarios.

Un breve análisis de los objetivos similares que persiguen ambas dependencias, indica la posibilidad de que se estén duplicando esfuerzos para la conformación de los padrones de beneficiarios; sin embargo, en los hechos, no es así. Las diferencias normativas, unas sustentadas en la LGDS y su Reglamento mientras que las otras, en el Decreto de creación del SIIPP-G, respectivamente, generan diferencias conceptuales, institucionales, administrativas, presupuestales y tecnológicas que repercuten en la conformación de los padrones de beneficiarios de cada programa.

Las diferencias conceptuales empiezan desde la definición de los objetivos que la normatividad les asigna para integrar un padrón de beneficiarios. Para la SEDESOL, el padrón de beneficiarios es una herramienta que le sirve para mejorar la política nacional de desarrollo social, mientras que, para la SFP, los padrones de beneficiarios le permiten mejorar la política distributiva integral del país. Este enfoque, predispone que la información que integra SEDESOL forme un conjunto que difiere del conjunto de información que genera la SFP. Aunque, si se analizan las estructuras de las bases de datos de ambos padrones, se tendrán datos comunes, pero los datos complementarios hacen que

sus sistemas de información empiecen a diferir. Para SEDESOL, el padrón debe contener información sociodemográfica que la apoye en la operación correcta de los programas, en las evaluaciones de impacto de los mismos y en la planeación para el desarrollo social, incluida la geo-referenciación de datos múltiples. Esto significa que la descripción de la población objetivo contenida en las reglas de operación, le sirve para focalizar, *a priori*, la entrega de apoyos y subsidios. Para la SFP, la descripción de la población objetivo, le sirve para verificar, a posteriori, el cumplimiento de las reglas de operación, mediante la realización de procesos de confrontas.

Otra diferencia conceptual se da en la definición de los tipos de beneficiario de cada programa. Por ejemplo, el programa PROSPERA, identifica a la familia[9] como beneficiaria y también el de hogar.[10] El punto central es que el núcleo familiar, así precisado por el programa, se refiere a un conjunto de personas que hacen vida en común, dentro de una vivienda, unidas o no por parentesco. Pero, para el Sistema de Protección Social en Salud, conocido como Seguro Popular, los beneficiarios son las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud[11] y los integrantes del núcleo familiar son primordialmente quienes comparten un grado de parentesco entre sí.[12] Estas diferencias también provocan que las estructuras institucionales difieran, y la valoración de la población objetivo contemple esquemas desiguales de exigencia en los requisitos que se deben cubrir. Los beneficiarios de PROSPERA pueden tener acceso a otros programas sociales, como LICONSA, DICONSA y el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; los beneficiarios del Seguro Popular, no pueden pertenecer a otro esquema de previsión social en salud. Los efectos de estas diferencias se reflejan en la conformación del padrón de beneficiarios. Por un lado, los beneficiarios de PROSPERA son registrados en un estado de cuentas social, que refleja los montos y apoyos que recibe, o se le retiene, a cada miembro de la familia. Mientras que los beneficiarios del Seguro Popular, se registran de forma unitaria, es decir, no se registran montos de apoyo ya que es un seguro que garantiza un derecho constitucional.

Otro ejemplo similar sucede con la entrega de donativos. La LFPRH, indica que los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos, siempre y cuando, entre otras cosas, "...verifiquen que los donatarios no estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal y que en ningún caso estén vinculados a asociaciones religiosas o a partidos y agrupaciones políticas nacionales, salvo los casos que permitan las leyes.[13] " Este mandato, representa un verdadero reto para las dependencias y entidades que presupuesten la entrega de donativos, ya que implica la revisión de padrones cuyos beneficiarios sean personas morales. Por lo tanto, el registro de los beneficiarios morales implica no solo su identificación plena, sino también el de las personas que son apoyadas por las personas morales. Del lado de la SFP, el SIIPP-G sí contempla el registro de las personas morales y el de sus propios beneficiarios, identificándolos como beneficiarios directos e indirectos, respectivamente. Pero, entonces, se requiere que los sistemas informáticos de las dependencias y entidades que entreguen donativos, se enlacen, tanto a SEDESOL como al SIIPP-G de la SFP, para cumplir a cabalidad la verificación de los beneficiarios morales.

Pero, también existen beneficiarios que no forman parte de las personas físicas ni morales, sino que son las dependencias e instituciones, principalmente de los gobiernos estatales y municipales, quienes reciben subsidios para que ellas, a su vez, realicen acciones en beneficio de la población. Tales subsidios, son normados por la Ley de Coordinación Fiscal, a través del Ramo General 33. Esto involucra, ahora, la necesidad de que se registren los beneficiarios de los programas a cargo de las entidades federativas y los municipios, ya sea en los sistemas de SEDESOL o de la SFP, para atender lo dispuesto en los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y el 3 fracción I del Decreto de creación del SIIPP-G.

Implicaciones tecnológicas.

Ahora, es necesario verificar si los sistemas de información de SEDESOL y de la SFP tienen la capacidad de integrar la información de los beneficiarios, en sus modalidades de personas físicas, morales y entes gubernamentales.

El *Manual de Operación del SIIPP-G* (SFP UEGDG DOF, 2011), presenta el modelo de datos de beneficiarios, para personas físicas y personas morales. Dentro de los 48 datos que se requieren para las personas físicas y 43, para las personas morales, resalta la falta de los campos para identificar el año fiscal y año operativo del programa, el orden de gobierno que lo ejecuta y una clave para establecer la dependencia jerárquica de los programas con sus subprogramas y sub- subprogramas. Sin estos datos, no se puede realizar una trazabilidad de los programas, los cuales cambian, año con año, de descripción, de alcances en sus metas y objetivos, y sufren compactaciones. Aparte de los nuevos programas que se incorporan y otros que desaparecen.

9 **Familias beneficiarias**.- Son hogares incorporados al Programa que, por el cumplimiento de sus corresponsabilidades, reciben los beneficios del Programa. (SEDESOL DOF, 2015)

10 **Hogar.-** Conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Para efectos de las Reglas de Operación del Programa PROSPERA, se utilizan indistintamente los términos hogar y familia conforme a la definición de la cita anterior. (SEDESOL DOF, 2015).

11 De acuerdo con el artículo 77 bis 3 de la Ley General de Salud (SSA DOF, 2016).

12 Conforme al artículo 77 bis 4 de la ley General de Salud (SSA DOF, 2016).

13 Artículo 80, fracción IV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SHCP DOF, 2015).

Por el lado de SEDESOL, se está desarrollando el *Sistema de Información social Integral/Padrón Único de Beneficiarios* (SISI/PUB) considerando, para el PUB, los Lineamientos expedidos para tal efecto (SEDESOL SSPEDR, 2014). En dichos Lineamientos, se describe la estructura de datos para los beneficiarios como personas físicas, actores sociales y poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias. De los 63 datos que se demandan para las personas físicas y 60, para los actores sociales, también se reconoce la falta de los campos correspondientes al año fiscal y operativo del programa. Se incorpora un padrón de Poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias, el cual contiene 57 datos en su estructura, con la misma falta de campos, indicada previamente.

Implicaciones institucionales.

El no contar con un sistema homogéneo en la APF provoca deficiencias en la operación de los padrones de beneficiarios, con lo cual se deduce la existencia de complicaciones dentro de las dependencias y entidades para integrar la información que les requieren, tanto la SEDESOL como la SFP. Una de ellas, la duplicidad de esfuerzos para conformar dos archivos que contienen casi la misma información, como reflejo de la falta de homogeneidad en las estructuras de datos definidas para registrar a los beneficiarios.

Otro aspecto que complica la integración de los padrones es la falta de homogenización de los catálogos que sustentan la información que genera la operación de los programas.

Implicaciones para la fiscalización de los apoyos y subsidios.

Ahora bien, si se trata de la fiscalización de los recursos que se entregan como apoyos o subsidios, las auditorías que se programas se circunscriben a un número determinado de programas presupuestarios. Por lo tanto, la evaluación del cumplimiento de la política social o de la política distributiva se realiza de forma fraccionada. Sólo a través del uso de un sistema capaz de albergar la información de todos los programas que gestionan los tres órdenes de gobierno, permitirá realizar diferentes valoraciones a nivel de beneficiarios, de tipos y montos de beneficios otorgados, de cumplimiento de las reglas y lineamientos de operación.

La falta de una herramienta homogénea y compatible que sustente la información completa de los beneficiarios y sus apoyos y subsidios recibidos impide realizar los siguientes análisis básicos:

i.- Cuantificar el *nivel de cobertura* de cada Pp, mediante el cálculo de la razón de beneficiarios registrados en el padrón integrado contra el tamaño de la población objetivo, definido en las reglas de operación. Así también, cuantificar los *errores de inclusión*, que indican la proporción de beneficiarios registrados, que no cumplen con los criterios de selección establecidos en las reglas o en los lineamientos de operación del Pp, contra el tamaño de la población beneficiada.

ii.- Comparar los resultados de distintos períodos para evaluar la trazabilidad de un beneficiario, considerando cada ejercicio presupuestal y los Pp de los cuales ha sido beneficiario. También la detección de *errores sistemáticos* en el otorgamiento de apoyos y subsidios a nivel de beneficiario y de Pp.

Conceptualización de una estrategia nacional para crear el padrón integrado de beneficiarios

La conformación de un *padrón integrado de beneficiarios*, de los programas a cargo de los tres órdenes de gobierno, como objetivo de largo plazo, implica el planteamiento de una estrategia de alcance nacional, que se puede implementar en cinco fases para atender las implicaciones presentadas a nivel de los programas y de sus padrones:

Fase de instrumentación del andamiaje normativo

La creación de un padrón integrado de beneficiarios de los programas presupuestarios es un acto administrativo que, como tal, debe estar debidamente fundado y motivado.[14]

Existen diversas disposiciones normativas que le imponen obligaciones a las instancias gubernamentales, que operan programas sujetos a reglas y a lineamientos de operación, que deben atender y observar en el diseño, ejecución, Presupuestación, entrega de resultados e información, y evaluación de tales programas. Algunos ejemplos de ellas son:

- El artículo 18 del Reglamento de la LGDS.
- La Sección IV. De los programas sujetos a reglas de operación, contenido en el RLFPRH.
- Los artículos 24 fracción II; 25 fracción V; 28 fracción I párrafo décimo en adelante; 29 fracción I; del PEF para el Ejercicio Fiscal 2016 (DOF, 2015),

14 De acuerdo a lo que establece el artículo 3 fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF 09-04-2012).

Pero, también existen vacíos normativos que es necesario incorporar en la normatividad vigente, y modificaciones por realizar, como:

- Especificación de los criterios para que las instancias gubernamentales que operan programas identifiquen aquellos que están obligados a integrar sus padrones de beneficiarios.
- Determinación de las partidas presupuestarias que utilizan los programas para entregar subsidios y apoyos, como criterio adicional para que las instancias gubernamentales integren sus padrones de beneficiarios.
- Identificación de los periodos en que las instancias gubernamentales deben integrar sus padrones de beneficiarios, atendiendo su naturaleza de operación dentro de un ejercicio fiscal.
- Especificación de los criterios bajo los cuales, las instancias gubernamentales no están obligadas a integrar sus padrones de beneficiarios.
- Establecer la obligatoriedad de que todos los programas que entreguen subsidios o apoyos a personas físicas deben validar la CURP con RENAPO; y el RFC, con el SAT, utilizando servicios web.[15]
- Formalizar el intercambio institucional de datos entre dependencias que necesitan contrastar su información con los padrones de otras instancias gubernamentales, para cumplir con los criterios de elegibilidad entre programas excluyentes o entre aquellos que en sus reglas de operación restringen la concurrencia de beneficiarios a determinados programas.
- Modificar la forma en cómo se estructuran las reglas de operación, diferenciándolo de lo que establece el *ACUERDO por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002* (SHCP DOF, 2002), para considerar un nuevo paradigma en donde las reglas de operación se estructuren bajo una nueva metodología basada en criterios lógicos de selección de beneficiarios. Así, las reglas de operación se dividiría en dos documentos: uno que contenga los criterios de selección de beneficiarios y los trámites que deben cumplirse para ingresar al programa, dirigido a la población; y otro que contenga propiamente las reglas para operar el programa, dirigido a los administradores y ejecutores.
- Modificar del DECRETO por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, incorporándole un artículo para sustentar que las Reglas de Operación se estructuren considerando una nueva metodología basada en criterios lógicos a fin de que puedan ser sistematizadas.
- Modificar el artículo 179 del RLFPRH para incorporar la obligatoriedad de que aquellas dependencias y entidades que soliciten refrendar la continuidad de sus programas para el siguiente ejercicio fiscal, entreguen una confronta de los padrones de beneficiarios, realizada por la SFP, donde se demuestre que no se detectaron duplicidades ni concurrencias en el ejercicio fiscal vigente.
- Formalizar la colaboración institucional entre la COFEMER y la SFP sobre la revisión de las reglas de operación, con base en el análisis de los padrones de beneficiarios, para verificar que realmente corresponden a la población objetivo, definida en las disposiciones legales y administrativas aplicables a dichos programas.
- Ampliar las atribuciones contenidas en el artículo 69E de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* para que la COFEMER revise la estructura de las Reglas de Operación de forma conjunta con la SFP.

En síntesis, la multiplicidad de requerimientos normativos para conformar un padrón integrado de beneficiarios predispone a reflexionar sobre la necesidad de conjugarlos en una iniciativa legislativa para proponer una *Ley sobre la Gestión de los Programas Presupuestarios*. Todos los factores institucionales, administrativos, presupuestarios y tecnológicos que intervienen en los procesos de integración de la información para consolidar el multicitado padrón, se pueden regular definitivamente para que los aspectos de diseño, ejecución, emisión de resultados, fiscalización y evaluación de los programas presupuestarios queden contenidos en una Ley que integre el Decreto de creación del SIIPP-G, que unifique los requerimiento de información socioeconómica de SEDESOL, y regule los aspectos que implica la creación, integración, explotación, mantenimiento y preservación del padrón integrado de padrones.

Fase de homogenización de la información gubernamental

Para integrar de forma coherente, homogénea y eficiente la información de los padrones de beneficiarios, de los programas administrados por los gobiernos federal, estatal y municipal, es preciso institucionalizar y estandarizar diversos catálogos, a nivel nacional. El análisis y la explotación de la información contenida en los padrones de beneficiarios tendrá el mayor de los éxitos si se sustenta en la homogenización de los catálogos necesarios para consolidar la información de los recursos presupuestarios entregados. Esto implica la creación de un *padrón de beneficios entregados*, asociado al padrón de beneficiarios. Una derivación adicional es que dicha asociación permite crear un expediente individualizado por beneficiario.

Se requiere, a nivel de la Administración Pública Federal, un trabajo de acercamiento con las instituciones que manejan información fuente, como el SAT, RENAPO, INEGI e INDESOL, a efecto de verificar los datos de los beneficiarios, como la CURP, el RFC, la CLUNI, y otros más. Estos catálogos deben ser lo más institucionales posible para que se puedan consultar como fuentes primarias.

15 El servicio web es una tecnología que sirve para intercambiar datos entre aplicaciones que fueron desarrolladas en lenguajes y plataformas diferentes. El intercambio se sustenta en la utilización de protocolos estándares abiertos.

Es necesario un catálogo institucional de *apoyos*, que los desglose en económicos, en especie y en servicios; y dentro de cada tipo, se desagreguen en subtipos hasta dos o tres niveles de detalle, de forma similar a como se crea un catálogo de cuentas contables. Otro catálogo que es imprescindible su actualización y definición institucional, ya sea a través del INEGI o de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), es el de poblaciones indígenas[16]16. Algunos más que se necesitan homologar son: catálogo de actividades económicas; catálogo de regiones socioeconómicas; catálogo de programas y sus componentes o vertientes que ejecutan las órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; catálogo de cobertura geográfica; catálogo de cobertura poblacional. Además, es necesario definir otros catálogos auxiliares, como: catálogo de etapas de vida; catálogo de actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); catálogo de derechos básicos; catálogo de regiones; catálogo de grupos de atención; y otros más.

La homogenización también involucra la definición precisa y la difusión de diversos conceptos, como: confrontas, concurrencias, complementariedad de programas, duplicidad, ayudas, hogares y familias, así como los tipos de beneficiarios: personas físicas, organismos sociales (empresas, OSC, clubes, asociaciones) o entes gubernamentales.

Fase de alineación de procesos interinstitucionales e intergubernamentales

Entre programas.

Se necesita institucionalizar que, dentro de las reglas y lineamientos de operación de cada programa, se identifique si el mismo es complementario con otro, si es excluyente o si opera en coparticipación con otros programas.

También, es necesario sistematizar una ficha técnica que contenga las características operativas de cada programa, donde se incluyan los conceptos de órgano de gobierno que lo administra, vigencia del programa, presupuesto, ejercicio fiscal, cobertura MIR, y su estructura programática. La solventación de esta necesidad implica la creación de un *padrón nacional de programas presupuestarios*.

16 En la siguiente ruta se puede encontrar información de los pueblos indígenas de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas: http://catalogo.datos.gob.mx/organization/cdi que corresponde al INEGI, Censo de Población y Vivienda, México, 2010.

Se requiere identificar, dentro de las ROP de cada programa, quiénes tienen acceso prioritario por encima de la población potencialmente solicitante, ya sea por el grado de necesidad en que requiere el apoyo, o por pertenecer a determinada zona de atención prioritaria o a un polígono geográfico específico o viva en un municipio con determinado nivel de marginación; o por estar incorporado ya a otro programa federal, o alguna otra característica más, cuando aplique.

Entre Órdenes de Gobierno.

Se debe participar de la estructura homogénea de las reglas de operación a las entidades federativas y a los municipios cuando diseñen sus programas. Donde se identifique si el programa es complementario con otro, si es excluyente o si opera en coparticipación con los programas que operan los demás órdenes de gobierno federal, estatal o municipal, o con organismos sociales (clubes, empresas, OSC).

A efecto de propiciar que los programas ejecutados por los tres órdenes de gobierno logren potenciar y armonizar sus efectos sociales en la población objetivo, cuando se diseñan nuevos programas, se compactan, se amplían o se eliminan, es necesario desarrollar procesos para los diversos movimientos estructurales, a saber:

a.- *Adecuaciones de mantenibilidad*.- El cambio estructural de un programa para corregir diversos elementos como la población objetivo, la readecuación de las metas de corto, mediano y largo plazo, y la redefinición de sus recursos, bienes o servicios, para hacerlos operativamente distinguibles de los programas que operan otros órdenes de gobierno, dentro de un ejercicio fiscal.

b.- *Reforzamiento de la escalabilidad*.- Propiciar el ensanchamiento de la población objetivo de forma conjunta con los programas de los tres órdenes de gobierno, que se refuerzan mutuamente, para aumentar su cobertura sin comprometer o dilapidar mayores recursos presupuestarios.

c.- *Cambios resilentes*.- Modificaciones estructurales para que, aun cuando se hayan identificado programas contradictorios o antagónicos, cada uno opere buscando el minimizar sus efectos negativos o el disminuir la exacerbación de los problemas que provoque la operación del programa, mediante la refocalización de la población objetivo.

d.- *Propagación mutualista*.- La identificación de los objetivos, metas y operaciones de programas exitosos que puedan operar en nuevas poblaciones objetivo a efecto de que su acción benéfica se replique.

Fase de instrumentación del soporte tecnológico.

La creación del padrón integrado de beneficiarios, así como de otros padrones asociados y catálogos de apoyo, requiere el soporte de un sistema de información robusto para sustentar los procesos de integración de los padrones individuales, por cada programa, y ofrezca la seguridad, interoperabilidad, escalabilidad, integralidad, consulta, explotación y soporte que demandan las instituciones gubernamentales, los propios beneficiarios y la sociedad misma.

El elemento fundamental del sistema de información debe ser su motor de reglas y lineamientos de operación, cuyo sustento lógico será el concepto de parametrización de los mismos, que ofrezca a las instituciones de los tres órdenes de gobierno, una herramienta que simplifique, homogenice y clarifique las reglas y lineamientos de operación de los Pp que ellas administran, a fin de propiciar la sinergia y la colaboración intergubernamental e interinstitucional para evaluar las duplicidades de atención a los beneficiarios, las superposiciones, concurrencias y las complementariedades entre programas.

1.- El sistema de información demanda la definición de nuevas bases de datos:

a.- **De solicitudes**. Para registrar las solicitudes que haga la ciudadanía y en la que se registren los tipos de aceptación (Aceptado, en espera de resolución, en espera de registro) y de rechazo (por no acreditar las reglas de operación, por estar ya registrado en un programa exclusivo, por no contar con la información o documentación requerida, por falta de presupuesto, por extemporaneidad), conforme al plazo de prevención y el plazo máximo de resolución definido en las ROP.

Dentro de la base de datos de solicitudes de personas físicas, se deben incorporar datos adicionales de identificación, para validar que el solicitante no se encuentre ya usufructuando algún sistema de asistencia social en salud o laboral.

b.- **Históricos**.- Para descargar los beneficiarios que ya cumplieron su ciclo de beneficio ya sea por tiempo o porque ya se terminó el programa o por haberse logrado el objetivo. Esta base de datos contendría el Expediente Electrónico de Beneficiarios (EXEB).

c.- **Padrón Integrado de beneficiarios**.- Se necesitan definir nuevos campos para validar la vigencia del beneficiario dentro del programa, para incorporarle movilidad cuando cambia de domicilio o para identificar su pertenencia a una familia u hogar en particular.

d.- **Padrón de Beneficios entregados**.- En esta base de datos se registrarán todas las aportaciones que los Pp le hagan a los diverso beneficiarios (personas físicas, morales, sociales o gubernamentales), ordenadas por tipo de apoyo o subsidio y Pp.

2.- Se necesita definir un módulo de Administración de las BD's de Información, el cual contendría: Vigencia de beneficiarios; de beneficios; de Programas; Actualización de la base de datos de Solicitudes; Evaluación de la consistencia del Padrón Único de Beneficiarios. Procesos para validar si los beneficiarios aún viven o si forman parte de otro programa federal, estatal o municipal, o si continúan residiendo en el domicilio que se tiene registrado. También se debe considerar la depuración de información de la base de datos Histórica y la depuración de registros respecto del tiempo que se determine como archivo de concentración, considerando lo que señala la Ley Federal de Archivos.

3.- Definición del módulo de gestión de seguridad de datos personales para administrar y operar la seguridad de los datos personales contenidos en el padrón integrado, en función del riesgo de los activos y de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como lo establecido en el numeral Trigésimo tercero de los *Lineamientos de Protección de Datos Personales* (INAI DOF, 2016) para cumplir con la emisión del *Documento de Seguridad* (INAI, 2016) que contenga las medidas de seguridad administrativa, física y técnica aplicables a la protección del sistema de datos personales.

4.- Se debe planear la creación de un Módulo de Evaluación de la Gestión e Información Gubernamental, para generar informes predefinidos que incluyan gráficas y mapas, o a la medida, o mediante consultas dinámicas: a nivel de programas, beneficios y beneficiarios; de conglomerados (Familias, grupos de atención, acciones que promueve el Pp); de gobierno (Federal, Estatal, Municipal); a nivel histórico de programas, beneficios y beneficiarios. También, se generarán informes con cruces de información, utilizando cubos OLAP[17] del tipo ROLAP, MOLAP, HOLAP.[18]

Se proyectan diversos análisis de la información de padrones mediante Inteligencia Gubernamental. La cual consiste en la aplicación de conceptos y métodos para mejorar la toma de decisiones gubernamentales a través del examen y estudio de los datos que resultan por la operación de los programas presupuestarios, en los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de generar análisis estadístico, pronósticos, modelado predictivo y optimización.

17 On-Line Analytical Processing (OLAP). Acrónimo en inglés del procesamiento analítico en línea. Solución tecnológica que se utiliza en el campo de la inteligencia de negocios (BI, por sus siglas en inglés).

18 Variantes del OLAP. Relational On-Line Analytical Processing (ROLAP); Multidimensional OLAP (MOLAP); Hybrid Online Analytical Process (HOLAP).

5.- Se debe desarrollar un Módulo de Auditoría, para validar la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del padrón integrado de beneficiarios y sus catálogos constitutivos, que contemple:

6.- El sistema de información debe convivir y adaptarse a las nuevas tendencias que está prefigurando la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, específicamente en la Estrategia Digital Nacional, considerando la creación del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado y la Ventanilla Única Nacional, ambas a cargo de la Unidad de Gobierno Digital de la SFP.

En síntesis, se propone un proyecto de sistema de información para sustentar los procesos de integración de los programas y sus padrones de beneficiarios, que den la certeza de contar con la totalidad de los beneficiarios, de los Pp que operan los gobiernos federal, estatal y municipal, acordes a sus reglas y lineamientos de operación, para contar con información que propicie el mejoramiento de la política pública del país, la coordinación intergubernamental, la transparencia en la gestión pública, la eliminación de errores y duplicidades en el otorgamiento de los apoyos, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los ciudadanos a la información de los programas presupuestarios.

Fase de instrumentación de los mecanismos de fiscalización

La conceptualización de la estrategia que se delinea, implica la determinación de la instancia gubernamental adecuada para comandar una estrategia nacional de largo plazo, que culmine con la conformación del padrón integral de beneficiarios y el establecimiento de la infraestructura técnico-operativa-normativa sobre la cual se ejecuten todos los procesos de extracción, transformación y carga de datos de los padrones de beneficiarios, pertenecientes a los diversos programas que operan las instancias gubernamentales.

Dado que se han analizado dos dependencias a las cuales se les ha delegado la responsabilidad de conformar un padrón de beneficiarios, entonces alguna de ellas podría fungir como la instancia líder para dirigir la estrategia que se propone. Sin embargo, ya se infirió que la actuación institucional de SEDESOL se circunscribe a los programas sociales. Por el lado de la SFP, recientemente se le dio vigencia institucional con las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y se le refrendó como la instancia gubernamental específica para desempeñar el control interno de la APF. Así mismo, se le dotó de facultades para el control y evaluación de la gestión gubernamental, la realización de auditorías en la APF, la verificación de los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas y la contraloría social. También se le asignaron las funciones de investigación de las responsabilidades administrativas graves y su canalización al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ahora tiene las facultades para resolver las faltas administrativas no graves. Así también, es la encargada de la información de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos.

Otra de las reformas importantes, fue a la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, que le confiere a la ASF diversas ampliaciones en sus facultades para fiscalizar, en tiempo real, el ejercicio de los recursos federales, principalmente, las revisión de las participaciones federales a las entidades federativas y municipios; la de imponer sanciones cuando no sean atendidos sus requerimientos; y el fincar responsabilidades administrativas que se deriven de las observaciones que realice a la Cuenta Pública.

Desde la perspectiva del Sistema Nacional Anticorrupción, la ASF posee nuevas atribuciones para que, en el mediano plazo, pudiera comandar la estrategia nacional para consolidar el padrón integrado de beneficiarios. Por un lado, ya se tienen publicados los elementos normativos para que revise prácticamente todos los recursos federales que la Federación distribuye, sin importar su modalidad, ya sean participaciones, aportaciones, apoyos y subsidios. Por el otro, la ASF necesita instrumentar soluciones de cobertura nacional para optimizar sus funciones de fiscalización. Mediante la consolidación del padrón integrado de beneficiarios, la ASF tendría la capacidad de revisar en línea el ejercicio de los programas presupuestarios de los tres órdenes de gobierno y enfocar sus esfuerzos de auditorías de desempeño sólo hacia aquellos programas que presenten sesgos sistemáticos, errores de inclusión, subejercicios, duplicidades y concurrencias no autorizadas.

Si bien, la SFP, no tiene los alcances para revisar todos los recursos económicos que entrega la Federación, sino mediante la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, sí cuenta con la delegación expresa para conformar un padrón integrado de cobertura nacional, a través del Decreto de creación del SIIPP-G. Para que la SFP funja como la instancia líder de la estrategia, se requiere el soporte normativo de una Ley como la propuesta en la Fase de instrumentación del andamiaje normativo. Esto es necesario, debido a que la jerarquía de las leyes mexicanas le confiere una importancia superior a una Ley que a un Decreto. Solo por intervención de una Ley que regule todos los aspectos necesarios para crear e institucionalizar el padrón integrado de beneficiarios se puede lograr, en los hechos, la realización de la estrategia que se conceptualiza en este ensayo.

En síntesis, se puede convenir en que, con las debidas reservas normativas, operativas e institucionales, tanto la ASF como la SFP podrían fungir como la instancia líder que requiere la estrategia delineada.

Si bien, se pueden plantear otras soluciones, como la conformación de un Comité Institucional al cual se le encargue el desarrollo de la estrategia, cualquier alternativa implica, retos, complicaciones, oportunidades, voluntad política y sobre todo, un firme compromiso con la legalidad.

Conclusiones

La multiplicidad de problemas para crear un padrón integrado que contenga a los beneficiarios de todos los programas que administran los tres órdenes de gobierno, es de tal magnitud que se necesita conceptualizar una estrategia de alcance nacional para empezar a atenderla mediante una serie de acciones que resuelvan, una a una, todas las complicaciones. Algunos problemas son manejables, como el esclarecimiento de los diversos procesos que soporten la integración homogénea de la información para conformar los padrones institucionales; otros, presentan obstáculos, en apariencia insuperables, como el impulsar una iniciativa legislativa para proponer una Ley sobre la Gestión de los Programas Presupuestarios.

Para aclarar el panorama que implica la conformación del padrón integrado de beneficiarios, se partió de la estructura de las reglas y los lineamientos de operación de los programas presupuestario, la cual se ha vuelto compleja por lo que se requiere un nuevo esquema de enunciación para poder sistematizar las reglas y que sirvan para evaluar si los beneficiarios corresponden realmente a la población objetivo, definida en tales reglas. También se analizó la estructura actual de los padrones de beneficiarios que administra la SEDESOL y la SFP. A pesar de que existe similitud en los objetivos normativos para crearlos, las diferencias marcan límites institucionales que generan problemas al interior de las dependencias, ya que tienen que duplicar trabajos para conformar un padrón que va para SEDESOL y otro, para la SFP.

La estrategia que se propone, pretende dilucidar y poner en contexto las implicaciones normativas que impone la conformación del padrón integrado de beneficiarios a efecto de que se resalte la necesidad de construir el andamiaje normativo que soporte los trabajos de integración. La expedición de una Ley que regule la gestión de los programas es el ideal que allanaría el camino para contar en México con un esquema integrado y armónico de la información proveniente de los programas presupuestarios.

Por otro lado, es necesario un fuerte trabajo al interior de las Instituciones, como el SAT, INEGI, SEDESOL y RENAPO, para homogenizar los diversos catálogos que soporten la integración de la información de los beneficiarios y de los beneficios que recibe, principalmente en cuanto a los diversos tipos de apoyos que reciben las personas físicas, morales y los entes gubernamentales.

También es necesario el análisis de los procesos que implica la ejecución de los programas en una mezcla que puede provocar sinergias, tanto positivas como negativas. La estrategia consiste en identificar la coordinación interinstitucional dentro de cada orden de gobierno, como la coordinación que se debe dar entre los tres órdenes de gobierno, lo cual implica conformar también un padrón nacional de programas presupuestarios.

La instrumentación de una solución informática que soporte el padrón integrado de beneficiarios es el último paso de la estrategia nacional. Pero, se requiere de un líder institucional que comande las acciones y los trabajos por realizar. De todas las fases de la estrategia, la definición del líder institucional es la más relevante por las implicaciones políticas, normativas, institucionales y presupuestales que lleva aparejadas.

Una última reflexión. El éxito de cualquier estrategia se encuentra en transformar los problemas, que impone la administración pública mexicana, en retos que se deben resolver con imaginación, talento, voluntad y empeño. Ya no hay cabida para el dispendio de recursos en una sociedad que padece penurias de todo tipo, pero que jamás perderá su espíritu de lucha para salir adelante.

Referencias jurídicas y bibliográficas

ASF DOF. (18 de 07 de 2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Obtenido de Leyes Federales de México.

COFEMER DOF. (25 de 01 de 2005). *AVISO por el que se da a conocer el oficio y anexo mediante los que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria establece los criterios generales a que se refiere el artículo 52 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.*

CONEVAL. (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014.* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Distrito Federal: CONEVAL. Recuperado el 1 de 08 de 2015

DOF. (20 de 12 de 2004). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2005.*

DOF. (09 de 10 de 2007). *ACUERDO por el que se modifican los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007.* Obtenido de CONEVAL.

DOF. (29 de junio de 2011). *ACUERDO mediante el cual se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.*

Recuperado el 27 de noviembre de 2014, de Normateca de la SFP: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_908_22-03-2006.pdf

DOF. (09 de 04 de 2012). *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

DOF. (27 de 11 de 2015). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.*

INAI. (08 de 2016). *Guía para la elaboración de un Documento de Seguridad v1.1*. Obtenido de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INAI DOF. (09 de 05 de 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. INAI DOF. (08 de 2016). *Lineamientos de Protección de Datos Personales*. Obtenido de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Levy, S. (1994). *Louis Guttman on Theory and Methodology : Selected Writings. (Dartmouth Benchmark Series).* Londres: Dartmouth Publishing Company.

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (30 de 03 de 2007). Obtenido de CONEVAL.

Presidencia de la República DOF. (12 de enero de 2006). *Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.* Recuperado el 28 de noviembre de 2014, de Orden Jurídico: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SFP/Decretos/2006/12012006(1).pd f

Presidencia DOF. (23 de 01 de 2012). *Ley Federal de Archivos*.

Presidencia DOF. (18 de 07 de 2016). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Obtenido de Leyes Federales de México.

SEDESOL DOF. (30 de 12 de 2015).

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016.

SEDESOL DOF. (01 de 06 de 2016). *Ley General de Desarrollo Social.* Obtenido de Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL SSPEDR. (19 de 12 de 2014). *Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.*

SFP DOF. (31 de 10 de 2012). *ACUERDO por el que se establece el Registro* Único *de los Beneficiarios de Donativos en Dinero otorgados por la Federación, y las Disposiciones Generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su integra.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación.

SFP UEGDG DOF. (29 de 06 de 2011). *ACUERDO por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.* Obtenido de Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública SFP.

SFP-UCEGP. (2015). *Metodología de la Matriz de Elegibilidad de Beneficiarios (MEB) para homogenizar las reglas y los lineamientos de operación de los programas presupuestarios.* Ciudad de México.

SHCP DOF. (30 de 12 de 2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

SHCP DOF. (16 de 01 de 2002). *ACUERDO por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002.* Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=737421&fecha=16/01/2002

SHCP DOF. (30 de 12 de 2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SHCP-SFP-CONEVAL DOF. (30 de 03 de 2007). *LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.*

SSA DOF. (01 de 06 de 2016). *Ley General de Salud.*

Tercer Lugar

...

El uso de la evaluación: un análisis empírico para la asignación presupuestal en México

Por Andrea Herrera Escalante

CONTENIDO

Introducción..... 87

I. Marco Teórico..... 88

II. Normatividad de la evaluación externa y su vínculo con el ciclo presupuestario en méxico..... 94

III. Metodología..... 98

IV. Resultados..... 103

V. Hallazgos, implicaciones y recomendaciones..... 108

Referencias..... 112

Anexos..... 116

Introducción

En distintos países se han instrumentado medidas institucionales para planear estratégicamente el gasto asignado a programas federales con base en sus resultados. Tal es el caso del presupuesto basado en resultados (PBR), cuyo objetivo principal es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público mediante la vinculación del presupuesto de las organizaciones públicas a los resultados que producen con base en la información sobre su desempeño (Robinson y Last, 2009). El argumento a favor de este tipo de medidas se relaciona con los incentivos que se generan para modificar el comportamiento de los funcionarios en la dinámica de construcción del presupuesto (Arellano et al, 2000), de esta manera, se propone que los resultados y productos de las agencias son considerados en el proceso de asignación y gestión de recursos (Arellano y Ramírez, 2008). Específicamente, los sistemas de medición por desempeño, como el PBR, asumen que la información que proveen se utiliza para mejorar la gestión y efectividad de los programas en procesos como la formulación del presupuesto, el establecimiento de objetivos y metas de los programas, así como en la planeación y evaluación de los mismos (De Lancer, 2006). Sin embargo, no existe evidencia concluyente respecto de cómo se utiliza la información que deriva de este tipo de sistemas, principalmente porque al asumirse como herramientas técnicas neutrales, se deja de lado que también son un instrumento político (Bjørnholt y Larsen, 2014).

En México, se implementó el PBR a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A partir de 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que: "la evaluación del desempeño se realizará 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" (DOF, 2012, p. 56).

Una década después, la planeación del presupuesto del año 2016, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció necesaria una "reingeniería del gasto" que consideró, por primera vez, la metodología de presupuesto "base cero" como enfoque complementario del PBR (SHCP, 2015a, p. 100). Específicamente, el "enfoque base cero" que adoptó la SHCP derivó en "un análisis que no considera los presupuestos de años previos en los cuatro ejes que componen el gasto federal: programas presupuestarios, estructuras organizacionales, gastos operativos, y programas y proyectos de inversión" (Transparencia Presupuestaria, 2015). La estructura programática que se analiza en esta investigación representa uno de los cinco ejes de gasto considerados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 (PPEF), cuyas principales modificaciones se plantearon después de que la SHCP y las distintas dependencias a cargo de los programas federales realizaran un análisis de los respectivos objetivos, propósitos, indicadores, definiciones de población

objetivo, evaluaciones externas y los bienes o servicios que prestan cada uno de los programas federales (SHCP, 2015). En este sentido, se asume que el "enfoque base cero" adoptado en México incorpora, entre otros elementos, los hallazgos de las evaluaciones como uno de los criterios para modificar la estructura de programas presupuestales de 2016.

Derivado de lo anterior, el objetivo de la presente investigación es responder si se utilizaron y cómo se utilizaron las recomendaciones que derivan de las evaluaciones externas por parte del gobierno federal para modificar la estructura programática a emplear en el PPEF 2016, aprobada en el PEF 2016, a raíz de la adopción de la metodología "base cero". El argumento principal es que las evaluaciones se utilizaron, especialmente, como insumo para sustentar las modificaciones presupuestarias, pero no como la fuente principal para la toma de decisiones, es decir, antes de las evaluaciones se utilizaron otro tipo de documentos para las modificaciones propuestas.

El producto que resulta de esta investigación permitirá emitir recomendaciones a funcionarios de la SHCP que participan en la conformación de la estructura programática a emplear en el PEF anualmente, a los responsables de los programas federales que tuvieron alguna modificación programática en 2016 y a los evaluadores de los programas.

La estructura de este documento considera cinco secciones. La primera sección incluye una revisión teórica de conceptos y temáticas asociadas con la asignación presupuestal a nivel federal en el marco del sistema de medición por desempeño o resultados como el PBR, así como una revisión teórica de la utilización de la evaluación en este contexto. La segunda sección contiene la descripción del ciclo presupuestario en México y el marco normativo que lo vincula con la evaluación. En la tercera sección se presenta la metodología utilizada para brindar sustento empírico a la investigación. La cuarta sección contiene los resultados del análisis empírico que considera la información pública y una serie de entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la SHCP. En la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones que derivan de este ejercicio de investigación.

I. Marco Teórico

El proceso presupuestario en el sector público supone una asignación de recursos escasos para la consecución de objetivos específicos (Rubin, 2000); así, puede considerarse como la transformación de recursos en propósitos o acciones humanas específicas (Wildavsky, 1997). El presupuesto representa un proceso de toma de decisiones que no se basa únicamente en las características técnicas consideradas para su planeación, sino que es también un documento político. En este sentido, a través del presupuesto se delibera lo que el gobierno hará o dejará de hacer, refleja la ordenación de prioridades que favorecen a ciertos grupos de poder y expresamente se establecen las decisiones a las que los legisladores se comprometen para atender las necesidades de sus representados. Es por esta última característica que el presupuesto puede concebirse como un medio para la rendición de cuentas (Rubin, 2000).

De acuerdo con Arellano et al (2000), el argumento a favor de realizar modificaciones en la dinámica de hacer presupuesto es aquel en el que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias de gobierno. De esta forma, los diferentes esquemas para hacer presupuesto proponen también diferentes formas de controlar a las dependencias. En este sentido, el presupuesto basado en resultados (PBR) privilegia el presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía (Arellano et al, 2000); mientras que un esquema como el presupuesto base cero (PBC) privilegia la eficiencia y la eficacia de los programas de gobierno, a través de la elección de la alternativa más costo eficiente (Phyrr, 1995).

Por un lado, el PBR tiene el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público mediante la vinculación del presupuesto de las organizaciones públicas a los resultados que producen con base en la información de su desempeño (Robinson y Last, 2009). Por ello, esta forma de presupuesto representa una herramienta útil para rendir cuentas y para mejorar la gestión, puesto que asume una relación entre insumos, actividades y procesos que llevan a la consecución de resultados específicos (Arellano y Ramírez, 2008).

Por otro lado, el PBC tiene la finalidad de eliminar inercias presupuestales de periodos anteriores para hacer más eficiente el gasto. El pionero de esta metodología, Peter Phyrr, establece que el proceso de elaboración del presupuesto base cero consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis de costo beneficio (Phyrr, 1995). Durante este proceso, se debe justificar el presupuesto solicitado de manera completa y en detalle, así como establecer por qué razones debe gastar el dinero. Esta información debe estar contenida en los "paquetes de decisión", en los que se incluye un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, consecuencias de la no adopción del paquete y los beneficios obtenidos (Phyrr, 1995, p. XII). De esta forma, es posible comparar y evaluar las necesidades prioritarias de las diversas organizaciones para que se puedan tomar decisiones sobre el financiamiento. Así, la clave del presupuesto base cero, según el autor, estriba en identificar y evaluar diferentes alternativas de cada actividad, para después seleccionar la mejor y descartar el resto (Phyrr, 1995, p. 7).

En México, el PBR se establece a partir de 2006 a través del SED con dos propósitos en mente: facilitar el consenso para darle sentido a los proyectos de gobierno y rendir cuentas a la sociedad a través de los resultados alcanzados por esos proyectos (Arellano et al, 2012). Por lo anterior, la evaluación juega

un rol muy importante. Además de que es una de las etapas fundamentales del ciclo de hechura de políticas públicas (Merino y Cejudo, 2010), durante la etapa de evaluación se puede identificar tanto el fin del ciclo presupuestario: al brindar una valoración de los alcances o limitaciones de cierta política una vez que ha sido implementada; como el inicio del mismo: al reconocer que la información que deriva de ella es inútil si no es utilizada para la consecuente toma de decisiones (Sosa, 2011) o si no sirve para mejorar el contenido o los procesos de una política determinada (Cejudo, 2011).

En la literatura especializada, es posible identificar que la evaluación sirve de medio para la consecución de diversos fines: obtener nuevos conocimientos que contribuyan al desarrollo, adopción y modificación de las políticas (Weiss, 1999; Chelimsky, 2006); e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos (Majone, 1997, p.214). La evaluación es percibida también como una herramienta para brindar legitimidad, para la rendición de cuentas (Weiss, 1999; Chelimsky, 2006) o de control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales (Guerrero, 1995, p. 47). Por su parte, Robinson (2014) destaca el rol crucial que tiene la evaluación por proveer información del desempeño que tiene un programa o política en específico, la cual es necesaria para maximizar la efectividad de la presupuestación como herramienta de priorización del gasto y prestación de servicios eficaces y eficientes.

Aunado a los distintos fines a los que puede contribuir la evaluación, Bovens, et al (2007) sugieren que el uso de las evaluaciones puede dar lugar a "dos mundos": el ideal, donde la evaluación resulta indispensable para retroalimentar, brindar aprendizaje y el mejorar las políticas públicas; y el mundo real, cuyo uso recae principalmente en intereses políticos. Así también, Feinstein (2002) afirma que todas las evaluaciones tienen un costo, pero no necesariamente un valor y que éste dependerá del uso que se haga de la misma. Por su parte, Montiel (2011) argumenta que el alcance de la evaluación dependerá de si se utiliza o no como instrumento de cambio.

Adicionalmente, Weiss (1998b) identifica diversos factores que pueden obstaculizar el uso de los resultados de una evaluación, entre los que destacan los problemas que ocurren dentro de una organización (creencias contrapuestas, conflicto de intereses, modificaciones de personal, la rigidez o flexibilidad de una organización ante el cambio, etc.) y fuera de esta (recortes presupuestales o modificaciones en el ambiente político, entre otras). De esta forma, es posible notar que el uso o no uso que se da a la información obtenida a partir de la evaluación es un debate que continua latente en la investigación evaluativa y que data de más de 20 años (Cook, 1997; Mark y Henry, 2004).

Como en cualquier etapa de la política pública, en la de evaluación se relacionan distintos actores, con objetivos e intereses personales u organizacionales particulares, generalmente contrapuestos. Adicionalmente, durante el proceso de toma de decisiones se considera la disponibilidad de información, la confiabilidad y validez que se percibe de la misma, así como los intereses personales y las consecuencias potenciales de las decisiones (Vo, 2015, p.156). Por ello, es necesario considerar que la evaluación representa sólo una de las distintas fuentes potenciales de información a partir de las cuales es posible influir la toma de decisiones sobre las modificaciones a un programa (Bayley, 2008). Autores como Feinstein (2002) sugieren la existencia de un "entorno de autorización" dentro del cual hay actores principales que influyen de manera crucial en la aprobación o cancelación de cualquier programa, por lo que el autor reconoce que los hallazgos de las evaluaciones deben usarse para disuadir a estos actores principales a fin de mantener la continuidad de un programa, aunque sea en otra fase, o en su eliminación. Así, el autor enfatiza el reto que implica identificar los factores que afectan el uso y que pueden convertirse en palancas para promoverlo como la relevancia de las evaluaciones y la calidad de su difusión (Feinstein, 2002).

Como resultado del debate sobre la utilidad de la evaluación y su utilización para la toma de decisiones, se han generado trabajos conceptuales que distinguen entre dos aspectos relevantes respecto de la utilización de los hallazgos que derivan de la evaluación: el que ocurre durante el proceso y el relacionado con el uso de los hallazgos para la toma de decisiones (Alkin y Taut, 2003). El primer aspecto hace referencia a los cambios en el pensamiento y comportamiento individuales, así como en los cambios de procedimientos y cultura de los programas u organizaciones que ocurren como resultado del aprendizaje que se produce durante el proceso evaluativo (Patton, 1997, p. 90). El segundo aspecto resulta de un debate teórico y empírico menos reciente, pero aún vigente sobre las formas de clasificación en función del uso que se da a los hallazgos de las evaluaciones. El consenso teórico destaca al menos tres formas de clasificarlos: instrumental, conceptual y persuasivo o simbólico (Leviton y Hughes, 1981; Rossi, et al, 2004).

La primera clasificación, el uso instrumental, se refiere al uso de los hallazgos de una evaluación para la toma de decisiones (Rossi, et al, 2004), específicamente al uso que alguien da de manera directa al conocimiento que se genera de la evaluación (Johnson, et al., 2009). O bien, cuando usuarios intencionados se comprometen a usar intencionalmente los hallazgos (Barela, 2015). Por ejemplo, una forma de uso instrumental se da cuando los hallazgos de una evaluación se utilizan para hacer modificaciones en la intervención evaluada, específicamente, si se presenta evidencia de la necesidad de modificar los objetivos o indicadores de un programa y estos son modificados (Pérez-Yarahuán, 2015). Este tipo de uso se propicia cuando el evaluador realiza un trabajo honesto respecto del entendimiento del programa o intervención que está valorando, así como sus problemas y la forma de comunicar sus resultados (Weiss, 1998b; Johnson, et al., 2009). También hay otras condiciones que de cumplirse posibilitan que los hallazgos de la evaluación se utilicen de manera

instrumental. De acuerdo con Weiss (1998b) son al menos cuatro. La primera de ellas cuando las implicaciones de los hallazgos son no controversiales, es decir que su adopción para la toma de decisiones no implica grandes resistencias o que generen divisiones dentro de la organización o cualquier conflicto de interés. La segunda lo propicia si los cambios propuestos por la evaluación son de pequeña escala y alcance del programa. Una tercera condición se da si el contexto del programa es estable, sin grandes cambios en la distribución de liderazgo, presupuesto, población atendida o el apoyo del público. Y finalmente, una cuarta condición que favorece el uso instrumental es cuando las unidades encargadas de operar un programa están en crisis y no saben qué hacer, de forma que las evaluaciones los guían a la acción (Weiss, 1998b, pp. 23-24).

La segunda clasificación, el uso conceptual, contribuye a la reflexión de ciertos temas, es decir, se utiliza la evaluación como medio de aprendizaje mediante la evidencia que proveen, pero de ella no derivan nuevas políticas o modificaciones a los programas (Johnson, et al., 2009). Este tipo de uso representa un insumo para desarrollar programas y tiene el poder de influir de manera indirecta puesto que sirve para acumular evidencia (Rossi, et al, 2004) o un nuevo entendimiento de un programa ya existente (Barela, 2015). Un ejemplo de ello ocurre cuando los hallazgos de la evaluación brindan conocimiento a los responsables de los programas respecto de sus objetivos u otra característica del programa (Pérez-Yarahuán, 2015). Otras formas en que se da este tipo de uso pueden ser tan específicas como depurar el modelo de un programa, probar una teoría, distinguir entre varios tipos de intervenciones, ideas para medir impactos, lecciones aprendidas o para la presentación detallada de alternativas de políticas, etc. (Patton, 2001). Adicionalmente, una de las particularidades de este uso es que –cuando las condiciones organizacionales son favorables– es posible que los operadores de los programas utilicen este aprendizaje para darle un posterior uso instrumental, mediante el cual se generen cambios directos en los programas (Weiss, 1998b, p. 25).

La tercera forma de uso, persuasiva o simbólica, hace referencia a su poder de convencimiento. En este caso, la evaluación es utilizada como medio para manifestar alguna postura sobre un tema específico, para defender o atacar el *statu quo* (Rossi, et al., 2004, p. 39). Asimismo, este uso ocurre cuando una persona utiliza la simple existencia de una evaluación para persuadir o convencer de algo, pero ningún aspecto de los resultados es tomado en cuenta para ello (Johnson, et al., 2009). Este uso está ajeno al control de los evaluadores; sin embargo, se considera que es potencialmente importante para los discursos políticos y puede servir como instrumento persuasivo para lograr legitimación o ganar seguidores (Weiss, 1998b). Asimismo, Barela (2015) distingue el uso simbólico del persuasivo. Para el autor, el primero de ellos ocurre cuando los hallazgos de una evaluación son utilizados externamente por grupos de influencia para establecer legitimidad de una organización; mientras que el uso persuasivo ocurre cuando se usan los hallazgos para legitimar una decisión que fue tomada antes del inicio de la evaluación (p.37). Debido a que esta clasificación es la que tiene menos consenso teórico, el uso simbólico es una categoría más restringida de uso, por lo que ha recibido considerablemente menos atención en la literatura (Mark y Henry, 2004).

Aunado a estas clasificaciones, si se concibe el uso de la evaluación como un continuo que define el grado en que se utiliza una evaluación, necesariamente en uno de los extremos se encuentra el "no uso" de la evaluación (Alkin, 1990). Al respecto, autores como Patton (2015) sugieren que se da no uso de manera apropiada cuando no se utilizan los hallazgos de evaluaciones que están mal hechas porque brindan evidencia débil, reportes tardíos que no resultan oportunos para su uso u otro tipo de fallas que pueden atribuirse a los estándares y principios de los evaluadores (p. 143). Sin embargo, el autor también hace referencia al no uso político (*political nonuse*) cuando se ignoran los resultados de las evaluaciones porque entran en conflicto con los valores, prejuicios, preferencias y predisposición de los potenciales usuarios de esa evaluación. En estos casos, simplemente se ignora la evaluación (p. 143).

Aunque estas clasificaciones permiten ubicar los distintos usos que pueden hacerse a los hallazgos que derivan de las evaluaciones, es importante precisar que ninguno de estos se da de manera automática o racional (Weiss, 1998a). Feinstein (2002), destaca la necesidad de incluir en la discusión un tipo de uso que no está relacionado exclusivamente con el uso instrumental o persuasivo de los hallazgos, ni con en el propósito u objetivos de la evaluación, sino en identificar los factores cruciales que afectan el uso y que pueden convertirse en palancas para promoverlo. Finalmente, resulta relevante también considerar que a pesar del interés aparente de los gobiernos por llevar a cabo evaluaciones son ellos quienes, en algunas ocasiones, no actúan conforme a dicho interés (Thoenig, 2000).

Con base en lo previamente expuesto, es posible advertir que el debate sobre el uso de la evaluación para la toma de decisiones no sólo continúa, sino que las distintas concepciones teóricas ofrecen múltiples formas para explicar cómo se usan los hallazgos de las evaluaciones en función del contexto organizacional y temporal dentro del que se analicen. En este sentido, la presente investigación busca contribuir, de manera empírica, a este cúmulo de evidencia demostrando la forma en que se utilizaron los hallazgos de las evaluaciones externas en la toma de decisiones presupuestales para el caso mexicano.

II. Normatividad de la evaluación externa y su vínculo con el ciclo presupuestario en México

De acuerdo con el portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ciclo presupuestario se compone de siete etapas: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (Figura 1).

En la etapa de Planeación, los responsables de los programas presupuestarios deben asegurar que sus objetivos y metas estén directamente vinculados a los objetivos de planeación nacional. De esta forma, es posible garantizar que el gasto público está asignado a la consecución de las metas nacionales a través de los programas federales.

En la etapa de Programación se determinan los programas presupuestarios que estarán a cargo de las distintas dependencias, así como el presupuesto asignado para lograr sus objetivos. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se determinan estas funciones.

Figura 1. El Ciclo Presupuestario Federal en México

Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Presupuestaria (2015)

En la etapa de Presupuestación se define específicamente, cuánto, cómo y para qué se asigna el presupuesto público a las dependencias, organismos autónomos y gobiernos estatales y municipales. Estos se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En las etapas de Ejercicio y Control y de Seguimiento, se asegura que –a través de las herramientas como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)– el presupuesto aprobado en el PEF se esté utilizando de la forma en que se especificó a lo largo del año. Concretamente, uno de los objetivos del SED es dar seguimiento continuo durante el año a los avances en los objetivos de las dependencias, a través del monitoreo de los indicadores definidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

En la quinta etapa, que alude a la evaluación, se establece la obligatoriedad de los programas presupuestarios que conforman la estructura programática federal a ser valorados por expertos externos de acuerdo con el Plan Anual de Evaluación (PAE) emitido al inicio de cada año fiscal. Este proceso se asume como insumo para apoyar la toma de decisiones en materia presupuestaria.

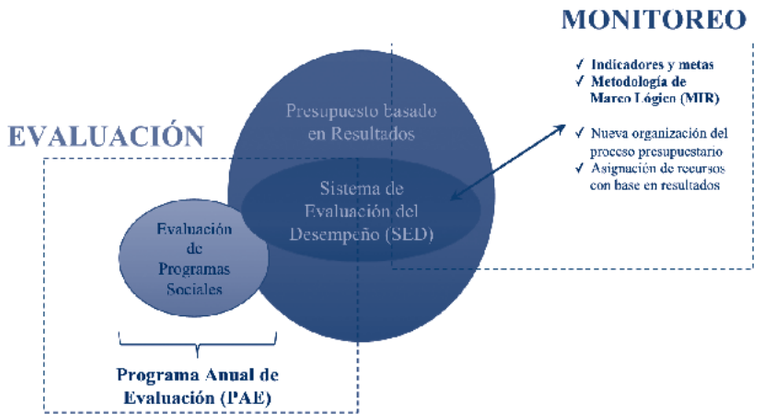
El ciclo presupuestario finaliza con la etapa de Rendición de Cuentas. En esta etapa, los responsables de los programas están obligados a presentar un informe anual que incluye las actividades que llevaron a cabo, así como el presupuesto que asignaron a cada una de ellas. Estas actividades son documentadas en informes de labores que emiten las dependencias; así como en los reportes de la Cuenta de la Hacienda Pública.

A partir de 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece entre sus objetivos la definición de los lineamientos para que la planeación del presupuesto federal se realice con enfoque en el logro de resultados y en la información generada por las evaluaciones para hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (DOF, 2012). De esta forma, los programas sociales a cargo de las dependencias del gobierno federal están sujetos a evaluaciones externas y, además, se destinan recursos públicos para ello. Por lo tanto, es deseable que de ellas deriven recomendaciones factibles para su mejora y contribuyan a la rendición de cuentas (CONEVAL, 2015).

Para lograr lo anterior, el SED está compuesto de dos pilares: seguimiento y evaluación. El objetivo del primero es verificar y monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por las dependencias a través de los indicadores que se definen en las MIR. El segundo pilar establece a la evaluación como una herramienta para garantizar la orientación a resultados de los Programas Federales y con base en ella se retroalimenta el SED (Transparencia Presupuestaria, 2016).

De manera general, la siguiente figura muestra la interacción de los dos pilares que conforman el SED, así como las herramientas con las que cuenta el gobierno federal para lograr un presupuesto basado en resultados.

Figura 2. Interacción de los pilares de monitoreo y evaluación que conforman el SED



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (2009).

El artículo 111º de la LFPRH establece que "los resultados [de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño] deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos". Además, el artículo 110 de esta Ley, establece que "el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)" (DOF, 2015).

De esta forma, en el artículo 72 de la LGDS se especifica que el CONEVAL estará a cargo evaluación de la política de desarrollo social, la cual "tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente" (DOF, 2015). Para ello, el CONEVAL en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitieron los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (APF) a fin de orientar a los programas presupuestarios de la APF al logro de objetivos y metas, así como a medir sus resultados a través de los indicadores de desempeño definidos en el SED. En estos Lineamientos, se establece el Programa Anual de Evaluación (PAE) mediante el cual se especifican las evaluaciones a realizarse durante el año que corresponda, los programas que deberán realizarlas y el plazo que tienen las dependencias para completarlas. De acuerdo con estos Lineamientos existen varios tipos de evaluación que pueden solicitarse a los programas federales en función de los objetivos que se quieran lograr y las necesidades que buscan cubrirse (Tabla 1).

Tabla 1. Tipos de evaluación y sus objetivos principales

Tipo de Evaluación	Objetivos
Diseño	Permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. Además, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuáles contribuyen cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines.
Específica de Desempeño	Valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.
Consistencia y resultados	Analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. Contiene seis temas: • Diseño: lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales. • Planeación estratégica: si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados. • Operación: principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas. • Cobertura y focalización: si ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. • Percepción de beneficiarios: si cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados. • Resultados: examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.
Indicadores	Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
Procesos	Analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
Impacto	Permite medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención

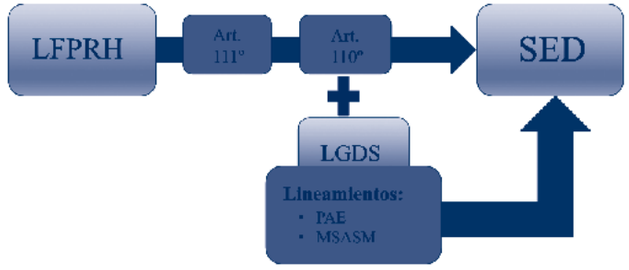
Fuente: Elaboración propia con información de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF y del Proceso de Evaluación (CONEVAL, 2016)

Adicionalmente, de los Lineamientos se desprende el Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (MSASM), en el que se establece la obligatoriedad de las dependencias de la APF para retomar las principales recomendaciones y hallazgos derivados de las evaluaciones y que son

factibles de atención por parte de los programas federales y actores relacionados. La finalidad de los ASM es "establecer acciones precisas para atender las recomendaciones, definir a los responsables directos de su atención así como determinar las fechas de término en las que se comprometen a lograrlas para, con ello, mejorar los programas sociales" (CONEVAL, 2015b).

De manera general, el contexto normativo previamente descrito está esquematizado en la Figura 3.

Figura 3. Vinculación normativa de evaluación y monitoreo de los programas sociales como parte del presupuesto basado en resultados.



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL (2015) y DOF (2012).

Como ya se explicó, dentro de este marco legal se establece la obligatoriedad de las dependencias de la APF para utilizar los resultados de las evaluaciones externas como medio para nutrir el SED a fin establecer y dar seguimiento a la consecución de los objetivos y metas para los cuales fueron creados y alineados a la planeación nacional, mismos que contribuyen a la elaboración del presupuesto federal.

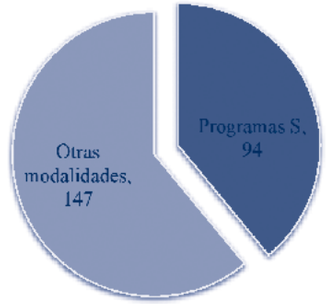
III. Metodología

En esta sección se presentan las consideraciones metodológicas que se siguieron para seleccionar el conjunto de programas sociales a analizar en esta investigación con la finalidad de responder si se utilizaron y cómo se utilizaron las evaluaciones para realizar las modificaciones a la estructura programática de 2016.

La muestra de programas se obtuvo del universo de programas sociales contenidos en el Inventario de Programas Sociales de CONEVAL de 2015, únicamente considerando los programas de modalidad "S" que están sujetos a reglas de operación.[1]

Como se muestra en la siguiente gráfica, de los 241 programas y acciones federales para fomentar el desarrollo social en México, el 39% de ellos están sujetos a reglas de operación y el resto son programas de otras modalidades.[2]

Gráfica 1. Distribución de programas sociales federales por modalidad presupuestaria



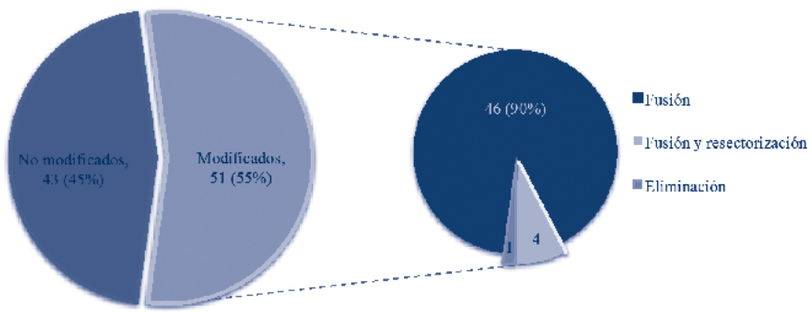
Fuente: Elaboración propia con información del Inventario de Programas (CONEVAL, 2015)

De esta forma, únicamente considerando los programas sociales sujetos a reglas de operación, se identificaron los programas que tuvieron una propuesta de modificación de acuerdo con la estructura programática a emplear en el PPEF 2016 (SHCP, 2015b). La gráfica 2 muestra que la mayoría de los programas de modalidad "S" tuvieron alguna modificación programática (51), para el 90% de los cuales derivó en una fusión, el 8% se fusionaron y resectorizaron (4) y solamente uno de ellos fue eliminado.

1 El artículo 77 de la LFPRH respecto de los programas con modalidad "S" señala que: "la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia" (p.45).

2 Las modalidades de los programas presupuestarios permiten identificar a los programas según el tipo de servicios o productos que otorgan o su naturaleza específica: S (Subsidios sujetos a Reglas de Operación), U (Otros Subsidios), E (Prestación de Servicios Públicos), B (Provisión de Bienes Públicos), F (Promoción y Fomento), G (Regulación y Supervisión), P (Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Púbicas), A (Funciones de las Fuerzas Armadas), K (Proyectos de Inversión), N (Desastres Naturales), R (Específicos) y O (Apoyo a la función pública y a la mejora de la gestión) (Transparencia Presupuestaria, 2016b).

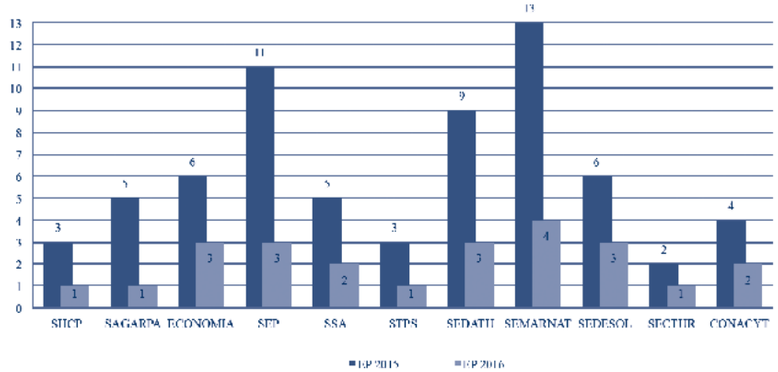
Gráfica 2. Distribución de programas por tipo de modificación programática.



Fuente: elaboración propia con información del Inventario de Programas (CONEVAL, 2015) y la estructura programática a emplear en el PPEF 2016 (SHCP, 2015b)

Al identificar que la modificación más común fue la fusión, se analizaron los programas que para 2016 hayan derivado en modalidades "S". De esta forma, el análisis de este documento incluyó la revisión de 67 programas (con diferentes modalidades) que operaban en 2015 y que para 2016 habían sido fusionados en 24 programas sujetos a reglas de operación (modalidad S).[3]

Gráfica 3. Modificaciones en la estructura programática (EP): 2015 y 2016.



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP (2015b).

En la gráfica 3 se muestra que la mayor cantidad de programas que se fusionaron están a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), seguido de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). De manera opuesta, las dependencias que fusionaron menos programas fueron la Secretaría de Turismo (SECTUR), la SHCP y la Secretaría del Trabajo y Prevención Social (STPS).

El análisis de estos programas consistió en la revisión de las evaluaciones realizadas entre 2011 y 2015 con la información de la base de datos de Evaluaciones que el CONEVAL publica en su página electrónica.

De esta forma, la búsqueda de recomendaciones o hallazgos en las evaluaciones consistió en identificar los criterios asociados a las acciones propuestas por la SHCP para la modificación programática (Tabla 2).

Por ejemplo, de acuerdo con la SHCP (2015) los programas complementarios o con duplicidad estaban sujetos a una fusión[4]. Así, la recomendación o hallazgo que se buscó en las evaluaciones tenía que relacionarse con sinergias, duplicidades o complementariedades, de manera que las evaluaciones de diseño y de consistencia y resultados eran las más factibles de contar con esta información.[5]

Tabla 2. Metodología para la búsqueda de información asociada a la modificación en la estructura programática propuesta por la SHCP

Acción SHCP y descripción	Búsqueda asociada en la recomendación	Fuente más probable de hallar la evidencia
Fusión (Programas complementarios o con duplicidad)	Sinergia, duplicidad, complementariedad.	ECR, Diseño
Fusión y re-sectorización (Descripción no especificada)	Sinergia, duplicidad, complementariedad y planeación sectorial.	ECR, EED
Eliminación (Programas con bajo impacto en los objetivos del PND 2013-2018 y bajo desempeño con base en el PBR)	Los indicadores de Fin, Propósito no corresponden con el objetivo del Programa o planeación nacional, sectorial.	EED

Fuente: Elaboración propia

3 El listado de programas considerados en este análisis se puede consultar en el Anexo 1.

4 Si bien los documentos publicados por la SHCP respecto a la reingeniería del gasto no describen específicamente las acciones de complementariedad o duplicidad, el CONEVAL considera complementariedad si: "dos o más programas (…) atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población". Además, el CONEVAL considera que hay coincidencia entre programas si: "sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población" (CONEVAL, 2016b).

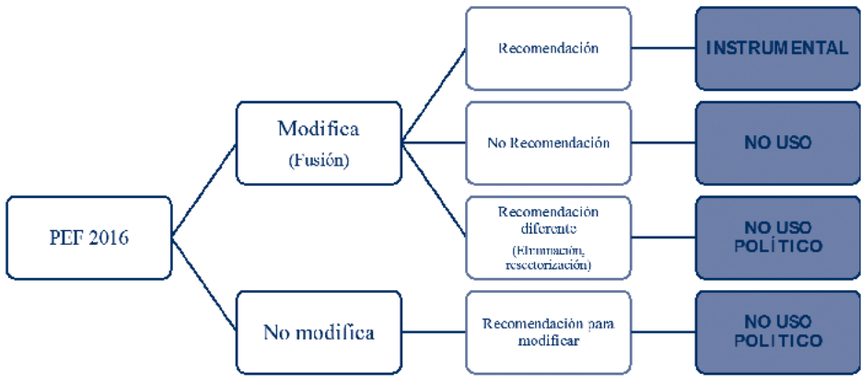
5 Los Términos de Referencia de ambas evaluaciones contienen un apartado específico para que los evaluadores realicen un análisis de las posibles complementariedades y duplicidades con otros programas.

Para el caso de los programas que se fusionaron y resectorizaron, aunque la SHCP no determinó un criterio específico para esta acción, la búsqueda en las evaluaciones consistió en identificar recomendaciones o hallazgos relacionados con sinergias, duplicidades o complementariedades y que además mencionaran alguna debilidad del programa respecto de su alineación con la planeación sectorial que justificara el cambio de sector.

Finalmente, la SHCP determinó la eliminación de los programas que tuvieran bajo impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y bajo desempeño, éste último determinado por el PBR-SED. De esta forma, la búsqueda en las evaluaciones consistió en identificar los hallazgos o recomendaciones asociados con debilidades en los indicadores de Fin o Propósito en términos de la no correspondencia del objetivo del programa con la planeación nacional o sectorial. La fuente de información más útil para identificar este tipo de hallazgo fueron las evaluaciones específicas de desempeño.

A partir de estas consideraciones –y porque la fusión fue la acción que se realizó en la mayoría de los casos– en el siguiente diagrama se muestra cómo se clasificó la utilización de los hallazgos de las evaluaciones para modificar los programas analizados.

Diagrama 1. Guía de clasificación de usos de la evaluación para la muestra de programas modificados en 2016



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se considera uso instrumental de la evaluación si es posible identificar que hay hallazgos o recomendaciones asociadas a la fusión, es decir, que la acción determinada por la SHCP está soportada en alguna de las evaluaciones revisadas entre 2011 y 2015. Esto implica la existencia de al menos un hallazgo o recomendación asociada con la complementariedad o duplicidad de los programas fusionados. En segundo lugar, se considera «no uso» de la evaluación si la fusión no deriva de una recomendación o hallazgo relacionado con la complementariedad o duplicidad del programa. En tercer lugar, si se identifican hallazgos o recomendaciones distintas a la fusión, es decir los relacionados con la eliminación o resectorización del programa, entonces se clasificará como no uso político. Se asume así porque a pesar de contar con evidencia de las evaluaciones para realizar otra acción (eliminación o resectorización), se determinó llevar a cabo una fusión. En este sentido, los hallazgos son simplemente ignorados por considerarse en conflicto con los valores, prejuicios, preferencias y predisposición de los potenciales usuarios de las evaluaciones, quienes simplemente deciden no utilizarlas (Alkin, 1990). Finalmente, este mismo criterio de clasificación, «no uso político», se emplea para el caso en el que haya evidencia en las evaluaciones que sustente la fusión y, a pesar de ello, se haya decidido no modificar.

Entrevistas

La normatividad interna de la SHCP establece que las áreas encargadas de preparar la propuesta de estructura programática del PPEF son: Dirección General de Programación y Presupuesto A y B (DGPYP), Dirección General de Mejora Presupuestaria (DGMP) así como la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), todas ellas coordinadas por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP).

Dado lo anterior, este análisis consideró la necesidad de realizar entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de estas áreas a fin de complementar la información pública disponible. Específicamente, las entrevistas buscaron «llenar los huecos» sobre el proceso interno que se llevó a cabo para conformar la estructura programática a emplear en el PPEF 2016.

Las entrevistas se realizaron durante el mes de abril de 2016 a tres funcionarios y un ex funcionario de la SHCP, quienes participaron en la elaboración del documento de estructura programática a emplear en el PPEF 2016.

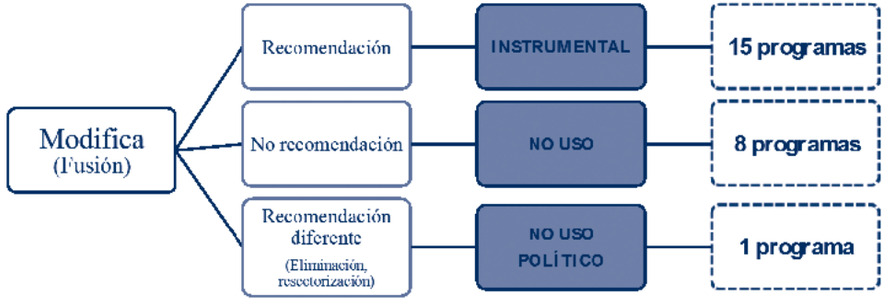
IV. Resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis de la información pública, que corresponde a la identificación de recomendaciones de las evaluaciones externas asociadas con las modificaciones de la estructura programática en 2016. Asimismo, se presentan los hallazgos derivados de las entrevistas a los funcionarios y ex funcionarios de la SHCP.

Como ya se mencionó, este análisis considera la estructura programática de 2016 conformada por 24 programas de modalidad "S" que resultó de fusionar 67 programas (de modalidad S y otras modalidades) que operaban en 2015 (Gráfica 3).

A partir de la revisión de las evaluaciones a las que estuvieron sujetos estos programas, entre 2011 y 2015, fue posible identificar que 15 de los 24 programas que resultaron fusionados cuentan con evidencia que sustenta la propuesta de fusión, es decir, se puede asumir que los funcionarios de la SHCP utilizaron de manera instrumental las evaluaciones (Diagrama 2). No obstante, para 8 de las propuestas de fusión no usaron las evaluaciones para realizar las modificaciones y, específicamente, para un programa dieron "no uso político" de la evaluación, en tanto que hay evaluaciones que cuentan con evidencia de que la fusión no era una acción recomendada –porque la evidencia mostró dificultades en el diseño y la articulación de los componentes de ambos programas que en 2016 se decidieron fusionar– y a pesar de ello se llevó a cabo la modificación programática.

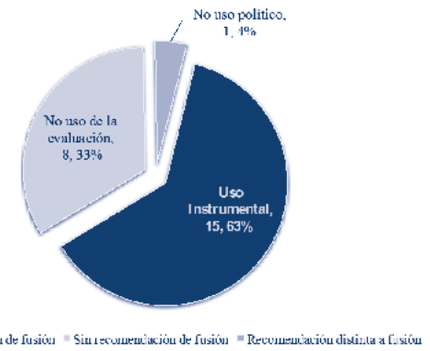
Diagrama 2. Clasificación de usos de la evaluación con base en la información pública analizada



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, en la Gráfica 4 se muestra que para el 63% de los programas fusionados en 2016 fue posible identificar al menos una evaluación cuyos hallazgos o recomendaciones señalaban complementariedad o duplicidad de los programas fusionados: uso instrumental. Una tercera parte de los programas que se fusionaron no contaban con información de las evaluaciones para realizar dicha modificación: no uso. Y finalmente, un par de programas fusionados de la SEMARNAT contaban con evaluaciones, cuyos hallazgos brindaron evidencia para que el programa llevara a cabo otra acción distinta a la fusión: no uso político.

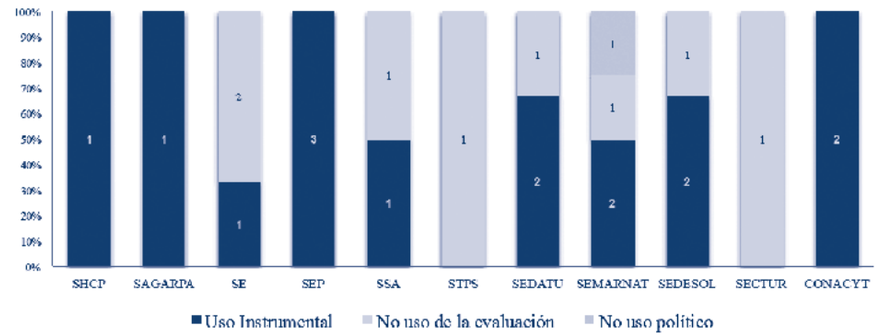
Gráfica 4. Clasificación de usos de evaluación con base en la correspondencia de las modificaciones con las recomendaciones.



Fuente: elaboración propia

Estos resultados sugerirían que la mayoría de las evaluaciones se utilizaron de manera instrumental para modificar la estructura programática. Además, el análisis por dependencia indicaría que las evaluaciones se usaron de manera instrumental en las modificaciones de la SHCP, SAGARPA, SEP y CONACYT; mientras que los programas que resultaron fusionados de la STPS y la SECTUR son evidencia del no uso de las evaluaciones. Y únicamente un caso para la SEMARNAT puede considerarse como no uso político de las evaluaciones.[6]

Gráfica 5. Clasificación de usos de evaluación por dependencia.



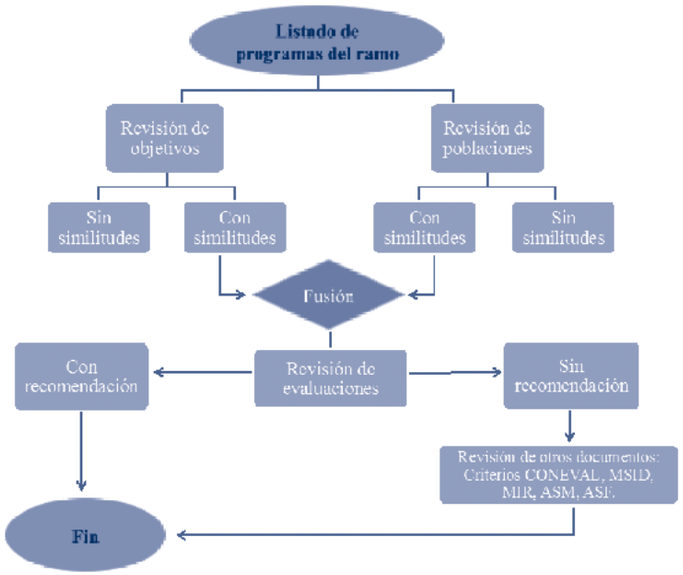
Fuente: Elaboración propia

6 Las recomendaciones o hallazgos que se identificaron en las evaluaciones externas para hacer esta clasificación se detallan en el Anexo 2.

Adicionalmente, para complementar y profundizar en los hallazgos identificados con la información pública, se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la SHCP. Específicamente, uno de los objetivos principales fue conocer cómo se llevó a cabo el proceso para la elaboración de la estructura programática a emplear en el PPEF 2016. De manera adicional, se buscó conocer la percepción sobre la utilidad de los hallazgos de las evaluaciones para este proceso, así como identificar las principales diferencias de este proceso en años anteriores.

Al respecto, los informantes señalaron que para elaborar la propuesta de estructura programática participaron distintas áreas de la Subsecretaría de Egresos, en esta ocasión, bajo la coordinación de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED). De acuerdo con la información provista, en esta Unidad se definió la metodología interna para analizar los programas federales y proponer las modificaciones correspondientes. En el siguiente Diagrama 3 se especifican los pasos que las áreas de la SHCP siguieron para integrar las propuestas de modificación programática.

Diagrama 3. Proceso para seleccionar los programas a modificar en el documento "Estructura programática a emplear en el PPEF 2016"



Fuente: Elaboración propia con información de las entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la SHCP.

En primer lugar, la división del trabajo entre las distintas áreas se dio por sector, es decir, se aprovechó el conocimiento que tenían las áreas para encargarse de analizar los programas de las dependencias con las que estaban más familiarizadas. De esta forma, el proceso iniciaba con la identificación del listado de programas (de todas las modalidades) que operaban en la dependencia analizada por cada área de la SHCP. En segundo lugar, revisaron los objetivos generales de los programas y las poblaciones objetivo a las que atendían. Este análisis consistió en identificar similitudes entre los programas de las dependencias, con base en los dos elementos mencionados. Si no identificaban similitudes en alguno de estos elementos o en los dos, entonces no contaban con la información mínima para proponer una modificación, en este caso, para fusionar. En cambio, si identificaban que el objetivo del programa, la población objetivo o ambos tenían similitudes entre programas, entonces contaban con los elementos necesarios y suficientes para establecer una propuesta de fusión.

Una vez que se había tomado la decisión de fusionar o no, los funcionarios procedían a revisar las evaluaciones del programa a fin de identificar alguna recomendación o hallazgo relacionado con la fusión, es decir, de complementariedad o duplicidad con algún otro programa. De esta forma, si existía una evaluación que sustentara la decisión de fusionar, la utilizaban para fundamentarla. De manera opuesta, si no era posible identificar una recomendación en las evaluaciones que sustentara la decisión de fusionar, revisaban otro tipo de documentos de apoyo para argumentar la acción propuesta, por ejemplo: las consideraciones para el proceso presupuestario 2016 de CONEVAL, el puntaje del Modelo Sintético de Información del Desempeño de los programas (MSID), las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), las evaluaciones de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entre otros.

De acuerdo con la información provista por los entrevistados, fue posible identificar que se utilizaron los resultados de las evaluaciones para fundamentar una decisión que derivaba de un análisis previo de objetivos y criterios de focalización. En este sentido, el principal hallazgo que deriva de este ejercicio fue que el uso de la evaluación para la modificación de la estructura de programas de 2016 fue simbólico y no instrumental, como se podría sugerir a partir de la revisión de información pública, presentada en el apartado anterior.

Adicionalmente, en las entrevistas se buscó indagar si este proceso se había realizado conforme los años previos, es decir, antes de la "reingeniería del gasto". Sin embargo, la información que se obtuvo no es concluyente porque los entrevistados no participaron en los procesos de años previos, aunque la percepción es que esta es la primera vez, al menos en la presente administración, que se realiza este ejercicio y que la UED es la coordinadora del proceso.

Finalmente, respecto de su percepción sobre la utilidad de las evaluaciones para conformar la propuesta de estructura programática, surgieron distintas posturas. Por un lado, se percibe a las evaluaciones fuentes de información muy valiosa para este proceso, porque fue de los documentos a los que se les dio prioridad para fundamentar las modificaciones programáticas. Por otro lado, se percibió que las evaluaciones utilizadas para este proceso fueron poco oportunas debido, principalmente, a que las evaluaciones que cuentan con información relevante sobre complementariedades o coincidencias, como la ECR y algunas de Diseño, tenían más de 4 años de haberse realizado y por esta razón su utilización no fue determinante para la toma de decisión.

V. Hallazgos, implicaciones y recomendaciones

La normatividad en México establece que la planeación del presupuesto federal debe enfocarse en el logro de resultados y en la información generada por las evaluaciones con la finalidad de hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño. En este sentido, el ciclo presupuestario incluye la evaluación de los programas porque a partir de este ejercicio es posible determinar la pertinencia en el logro de objetivos y metas definidas por los programas federales. En 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) –como responsable de la formulación del presupuesto del Ejecutivo Federal– anunció una "reingeniería del gasto" que consideraba el "enfoque base cero" como complementario del PBR para reducir el gasto a través de cinco ejes. El primero de los ejes a modificar consideró la estructura programática. Para ello, se propuso realizar un análisis de distintos documentos, entre los que destacan las evaluaciones externas establecidas en el Programa Anual de Evaluación.

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación fue analizar si se utilizaron las evaluaciones para realizar las modificaciones en la estructura programática e identificar cómo se utilizaron a partir de la adopción del "enfoque base cero".

El primer hallazgo de esta investigación, descrito en la revisión teórica, es que el "enfoque base cero" adoptado por la SHCP para reducir el gasto, no corresponde con la metodología del presupuesto base cero. El primero considera un análisis de diversos documentos para proponer modificaciones en la estructura programática y a partir de ello se asume que no se consideran los presupuestos de años previos. Sin embargo, la metodología de PBC hace referencia al proceso de identificar distintas alternativas de acción, clasificarlas y priorizar acciones, mediante un análisis de costo beneficio. Específicamente, base cero significa que evaluar las alternativas y el desempeño de los programas puede implicar el replanteamiento y la redirección de un programa, en cuyo caso "se empieza desde cero". Sin embargo, para la mayoría de los programas el análisis se centra en evaluar la eficiencia y eficacia de los programas, así como en la evaluación y priorización de diferentes alternativas de acción (Phyrr, 1977).

Mediante en el análisis de una muestra de programas sociales sujetos a reglas de operación fue posible identificar que la mayoría de las modificaciones en la estructura programática derivaron en fusiones, es decir, dos o más programas que operaban en 2015 se constituyeron en uno solo a operar en 2016. En este sentido, el segundo hallazgo de esta investigación es la reducción en, aproximadamente, dos tercios el número de programas sociales que operaban en 2015: 67 programas se fusionaron para conformar 24 programas sujetos a reglas de operación en 2016.

Al realizar el análisis de la información pública de los hallazgos y recomendaciones que derivan de las evaluaciones de estos programas, fue posible identificar que para la mayoría de las fusiones (63%) se cuenta con evidencia que respalda la decisión de fusionar. Esto sugeriría que los funcionarios de la SHCP encargados de elaborar la propuesta de estructura programática a emplear en 2016 utilizaron las evaluaciones de manera instrumental, es decir, las utilizaron para determinar la fusión de programas. Sin embargo, la información obtenida a través de las entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la SHCP arrojó que este hallazgo no es completamente cierto. Las áreas de la SHCP encargadas de preparar la estructura programática de 2016 siguieron una metodología interna para elaborar la propuesta. En ella, se determinó un análisis de objetivos y poblaciones objetivo de los programas federales, a partir del cual derivaron las propuestas de fusión de los programas. Posteriormente, una vez que la propuesta estaba hecha, analizaron las evaluaciones con la finalidad de sustentar las decisiones. Este hallazgo se contrapone con el análisis de la información pública, al evidenciar que las evaluaciones externas se utilizaron para dar sustento a una decisión previamente hecha, por lo que en los casos con los que se cuenta con una evaluación que soporta la acción de fusionar se puede concluir que, de hecho, se utilizaron de manera simbólica.

Por otro lado, la información que derivó de las entrevistas sugiere la posibilidad de que sea la primera vez que se lleve a cabo el análisis de distintos documentos para proponer las modificaciones presupuestales. En este sentido, el siguiente hallazgo de esta investigación es que probablemente sea la primera vez que, desde la SHCP, lleven a cabo un análisis de la información de los programas que se utiliza para alimentar el SED, específicamente de los objetivos, poblaciones que atienden, evaluaciones a las que han sido sujetos, las MIR, los resultados del Módulo de Información sobre el Desempeño de los programas sociales, entre otros, para que a partir de ellos se tomen decisiones sobre la estructura programática.

Implicaciones

Es importante destacar que las evaluaciones que sustentan las modificaciones en la estructura de programas de 2016 son evaluaciones de gabinete. Esto quiere decir que se realizan a través del análisis de documentos normativos y administrativos que el programa provee a los evaluadores. De esta forma, los análisis explícitamente solicitados para identificar las sinergias y complementariedades de los programas se obtienen de información fundamentada en documentos como las Reglas de Operación o las MIR. Por ello, la limitante de este tipo de análisis deriva en la factibilidad de implementar las recomendaciones de esta naturaleza. En este sentido, las recomendaciones que proceden de las evaluaciones de consistencia y resultados y las de diseño deben considerarse como enunciativas más no vinculantes respecto de las acciones que puedan derivar. Dicho de otra forma, al evidenciar la posible complementariedad o sinergia entre programas que derive en una recomendación de fusión, los "nuevos" programas no necesariamente serán capaces de coordinarse operativamente para realizar las actividades que cada quien debe desempeñar. Inclusive, es posible que no exista una lógica vertical y horizontal que vincule a los programas fusionados con los objetivos sectoriales y nacionales a los que debe alinearse.

Adicionalmente, las fusiones que se hicieron a los programas en 2016 no permitirán dar continuidad al monitoreo del desempeño de los programas modificados. Esto es relevante porque se pierde la trayectoria de aprendizaje que los programas habían ido obteniendo de su operación en años previos.

Finalmente, es relevante recordar al lector que la evaluación representa sólo una de las distintas fuentes potenciales de información, a partir de las cuales es posible influir la toma de decisiones sobre las modificaciones a los programas, en este caso de modificaciones presupuestarias. El análisis de la dinámica política que ocurre durante el proceso de hacer presupuesto es otra de las fuentes de información que pueden explicar estas decisiones; sin embargo, este análisis queda fuera del alcance de esta investigación.[7]

7 Adicionalmente, algunas de las limitaciones de este análisis son: 1) únicamente se consideraron programas de modalidad "S" que en 2015 representaban el 39% del total de programas y acciones federales para el desarrollo social; 2) para el análisis de evaluaciones se consideraron únicamente las mandatadas en el PAE y que se encuentran publicadas en el portal del CONEVAL. No se consideraron evaluaciones complementarias o internas que realizan las propias dependencias a sus programas. Por lo anterior, el lector de la investigación debe tomar en cuenta que los hallazgos y recomendaciones que se describen en esta investigación son aplicables con estas reservas.

Recomendaciones

A partir del análisis y de los resultados que se obtuvieron de esta investigación, es posible derivar algunas recomendaciones de política pública.

Si bien la normatividad interna de la SHCP establece la obligatoriedad de distintas áreas de esta dependencia para proponer la estructura programática a emplearse anualmente, se considera que el ejercicio de revisar la documentación de los programas federales –como se hizo en esta "reingeniería del gasto"– sería más valioso si se hiciera una sola vez y al inicio de cada sexenio presidencial. De esta forma, se aseguraría que los "nuevos" programas estuvieran alineados a la planeación nacional y sectorial en turno y no se tuvieran que hacer modificaciones a mitad del sexenio, lo cual obstaculiza la operación y el aprendizaje de los programas sociales. Por lo tanto, sería deseable modificar el reglamento interior de la SHCP para poder distinguir qué acciones deben realizarse para proponer la estructura programática, al inicio de cada sexenio y anualmente.

Durante la elaboración de la propuesta de estructura programática a emplear cada sexenio, los funcionarios de la SHCP deberían considerar la factibilidad de implementar las fusiones de los programas. Como se mencionó, es probable que aunque exista una posible complementariedad o coincidencia entre programas –en los objetivos o en la población que atienden– no necesariamente implica que la fusión sea la acción más viable para ellos en términos operativos. Es importante que los funcionarios lo consideren porque la operación de los programas está a cargo de distintas áreas, aunque sean de la misma dependencia, que están acostumbradas a proveer el bien o servicio de los programas considerando sus propias capacidades y restricciones administrativas, operacionales y técnicas. Al respecto, se sugiere a los funcionarios de la SHCP que si consideran necesaria la fusión de programas, deben contar con un análisis previo y más profundo –no sólo de gabinete– mediante el cual se analicen aspectos operativos, y otros que las dependencias determinen, para identificar la viabilidad del cambio. En este sentido, la recomendación está dirigida a los funcionarios que proponen las modificaciones de la estructura programática al inicio de cada sexenio, pero también a los operadores de los programas para que analicen las ventajas y desventajas que les supone la fusión de programas a su cargo.

Finalmente, se recomienda que los investigadores encargados de realizar las evaluaciones de gabinete –como diseño, consistencia y resultados o desempeño– lleven a cabo un análisis de complementariedades y sinergias que considere las potenciales capacidades y restricciones técnicas y operativas que los programas enfrentarían al implementar las posibles fusiones. Así, una vez que identifiquen la factibilidad de las fusiones, se recomienda que comparen si son mayores las ventajas

que derivan de la fusión o las ventajas que derivan de dar continuidad al monitoreo del desempeño y aprendizaje de los programas a modificar. De esta forma, es posible que la utilización de las evaluaciones para proponer modificaciones en la estructura programática sea, en el futuro, más instrumental que simbólica.

Referencias

- Alkin (1990). *Debates on evaluation*. SAGE. En: Christie, C; Vo, AT. (2015). Evaluation use and decision making in society. A tribute to Marvin Alkin. Evaluation and Society.
- Alkin, M. y Taut, S. (2003). *Unbundling evaluation use*. Studies in Educational Evaluation
- Arellano y Ramírez (2008). Performance-Based Budgeting in Latin and South America: Analyzing Recent Reforms in the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico. In International handbook of practice-based performance management. Los Angeles: Sage Publications
- Arellano, D., Gil, J. R., Ramírez, J., y Rojano, A. (2000). *Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos*. Reforma y Democracia (17).
- Barela, E. (2015). *Evaluation use and the internal evaluator*. En: Christie, C; Vo, AT. (2015). Evaluation use and decision making in society. A tribute to Marvin Alkin. Evaluation and Society.
- Bovens, M., T'Hart, P., y Kuipers, S. (2007). *The politics of policy evaluation*. The Oxford Handbook of Public Policy.
- Cejudo, G. (2010). *Sobre el uso de las evaluaciones. De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno*. En Cejudo, G y Maldonado, C. De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del premio 2011. CIDE-CLEAR.
- Cejudo, G y Merino, M. (2010) *Introducción*. En Merino, M., et.al. (2010) Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas. México: Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Bayley, J. (2008). *Maximizing the use of evaluation findings*. ADB.
- Bjørnholt, B., y Larsen, F. (2014). *The politics of performance measurement: Evaluation use as mediator for politics.* Evaluation.
- Chelimsky, E. (2006). *The purposes of evaluation in a democratic society*. The Sage handbook of evaluation.
- CONEVAL (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales*. Consultado el 10 de septiembre 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx
- CONEVAL (2015). *Consideraciones Presupuestales*. Consultado el 10 de septiembre 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf
- CONEVAL (2015b). *Evaluaciones y resultados de programas*. Consultado el 10 de septiembre 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx
- CONEVAL (2016). *Evaluación de la política social*. Consultado el 8 de abril 2016. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_presupuesto.aspx
- CONEVAL (2016b). *Evaluación de la política social*. Consultado el 8 de agosto 2016. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx
- De Lancer, P. (2006). *Performance Measurement. Evaluation*. 12(2), 219-235.
- DOF (2012). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.
- Feinstein, O. (2002). *Use of Evaluations and the Evaluation of their use*. Evaluation .
- González, J. (2010). *La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia Mexicana*. En: Los Grandes Problemas de México. Tomo XIII. COLMEX.
- Greene, J. (1997). *Evaluation as advocacy*. Evaluation Practice.
- Guerrero, JP. (1995). *La Evaluación de las Políticas Públicas: Enfoques técnicos y realidades en nueve países desarrollados*. Gestión y Política Pública.
- Johnson, K., Greenseid, L., Toal, S., King, J., Lawrenz, F., y Volkov, B. (2009). *Research on Evaluation Use a review of the empirical literature from 1986 to 2005*. American Journal of Evaluation.
- Leviton, L., y Hughes, E. (1981). *Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis*. Evaluation Review.
- Lineamientos MIR (2010). *Lineamientos para la Actualización y Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados para el ejericicio fiscal 2010.*
- Majone, G. (1997). *Evaluación y responsabilidad*. En Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica.
- Mark, M., y Henry, G. (2004). *The mechanisms and outcomes of evaluation influence*. Evaluation.
- Montiel, MJ (2011). *La evaluación como instrumento de cambio*. En Cejudo, G. y Maldonado, C. (2011). De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del premio 2011. CIDE-CLEAR.
- OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OCDE.
- Patton, M. (1988) *The evaluator's resposibility for utilization*. Evaluation in practice. Vol 9.
- Patton, M. (1997). *Utilization-focused evaluation.* SAGE.
- Patton, M. (2001). *Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad.* En: Maldonado y Pérez-Yarahuán (2016). Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina. Gobierno y Políticas Públicas. CIDE.
- Patton, M. (2015). *Misuse*. *The shadow side of use*. En: Christie, C; Vo, AT. (2015). Evaluation use and decision making in society. A tribute to Marvin Alkin. Evaluation and Society.
- Pérez-Yarahuán, G. (2015). *La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012*. Revista Mexicana de Investigación Educativa.

- Phyrr, P. (1995). Presupuesto Base Cero. John Willey and Sons Inc.
- Robinson, M (2014). *Connecting Evaluation and Budgeting*. OCDE.
- Robinson y Last (2009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund.
- Rossi, et al. (2004). *The social context of evaluation.* En: Peter H. Rossi et al., Evaluation. A systematic approach. Sage, Thousand Oaks.
- Salcedo, R., (2013). *Metodología para la evaluación de políticas*. México; Auditoría Superior de la Federación.
- SCHP (2012). *Clasificación de Programas Presupuestarios.* Consultado el 10 de septiembre 2015. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2012/anexo_2_mpyp_2012.pdf
- SCHP (2015). *Comunicado de Prensa: Presentación de la estructura programática para el presupuesto de egresos 2016*. 30 de junio 2015. Disponible en: www.hacienda.gob.mx
- SCHP (2015a). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016*. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/Paquete_Economico
- SCHP (2015b). *Estructura Programática a emplear en el PPEF 2016*. Junio 2015. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf
- SCHP (2015c). *Presentación del Presupuesto 2016*. Marzo 2015. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/Paquete_Economico
- SHCP (2010). *Criterios para la Actualización y Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010*.
- Sosa, J. (2011). *Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica*. En: Ramos, Sosa y Acosta. La evaluación de políticas públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Thoenig, J. (2000). *Evaluation as usable knowledge for public management reforms*. Evaluation.
- Transparencia Presupuestaria (2015). *Reingeniería del gasto público 2016*. Consultado el 10 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Reingenieria_del_Gasto
- Transparencia Presupuestaria (2016). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Consultado el 10 de enero de 2016. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED
- Transparencia Presupuestaria (2016b). *Glosario*. Consultado el 10 de abril de 2016. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario
- Vedung, E. (2006). *Evaluation Research*. En Handbook of Public Policy. Sage.
- Vo, AT. (2015). *Toward deepened understandings of evaluation use and decision making in society*. En: Christie, C; Vo, AT. (2015). Evaluation use and decision making in society. A tribute to Marvin Alkin. Evaluation and Society.
- Weiss, C. (1998a). *Setting the scene. Methods for studying programs and politics*. Jersey: Prentice Hall.
- Weiss, C. (1998b). *Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?* American Journal of Evaluation.
- Weiss, C. (1999). *The interface between evaluation and public policy*. Evaluation. Vol. 5 (4).

Anexos

Anexo 1. Programas fusionados por dependencia

Dependencia	Clave 2016	Nombre en 2016	Clave 2015	Nombre en 2015
Hacienda y Crédito Público	S265	Programa de Aseguramiento Agropecuario	S001	Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
			S172	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
			S199	Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S258	Programa de Productividad Rural	R15-F002	Fomento al desarrollo agrario
			R15-S203	Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios
			S088	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
			S089	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
			S258	Programa Integral de Desarrollo Rural
Economía	S151	Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación	R003	Fondos para impulsar la innovación
			S151	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software
	S021	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	S016	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
			S021	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
	S220	Programa para la productividad y competitividad industrial	S220	Programa de Apoyo para la Mejora Tecnológica de la Industria de Alta Tecnología
			U003	Programa para el desarrollo de la productividad de las industrias ligeras
Educación Pública	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	R046	Ciudades Patrimonio Mundial
			S207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
			S208	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes
	S269	Programa de Cultura Física y Deporte	S204	Cultura Física
			S205	Deporte
			S206	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
	S267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	S245	Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas
			S246	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
			U067	Fondo para elevar la calidad de la educación superior
Salud	S272	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	S149	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
			S150	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
			S250	Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia
	S200	Fortalecimiento a la atención médica	S200	Unidades Médicas Móviles
			U006	Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud
Trabajo y Previsión Social	S043	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	E010	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo
			S043	Programa de Apoyo al Empleo
			U001	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S273	Programa de Infraestructura	S048	Programa Hábitat
			R20-S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
			S253	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales
			S175	Rescate de espacios públicos
			S256	Programa de Fomento a la Urbanización Rural
	S274	Programa de Apoyo a la Vivienda	S058	Programa de vivienda digna
			S117	Programa de Vivienda Rural
	S254	Programa de Prevención de Riesgos	S237	Programa de prevención de riesgos en los asentamientos humanos
			S254	Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en zonas de riesgo

Dependencia	Clave 2016	Nombre en 2016	Clave 2015	Nombre en 2015
Medio Ambiente y Recursos Naturales	S074	Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	S047	Programa de Agua Limpia
			S074	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
			S075	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
			U037	Infraestructura Hídrica
	S217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	S079	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado
			S217	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Unidades de Riego
			U019	Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas
			U028	Programa de Adecuación de Derechos de Uso de Agua
			U030	Apoyos Especiales en Distrito de Riego y Unidades de Riego
	S218	Tratamiento de Aguas Residuales	S218	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
			U031	Incentivos para la Operación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
	S219	Apoyos para el desarrollo forestal sustentable	S219	Programa Nacional Forestal Pago por Servicios Ambientales
			U036	Programa Nacional Forestal-Desarrollo Forestal
Desarrollo Social	S070	Programa de Coinversión Social	F001	Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil
			S070	Programa de Coinversión Social
	S017	Programa de Fomento a la Economía Social	R10-S017	Programa de Fomento a la Economía Social
			S054	Programa de Opciones Productivas
	S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social
			S118	Programa de Apoyo Alimentario
Turismo	S248	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	S248	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable
			U002	Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S278	Fomento Regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	F001	Fomento regional para el desarrollo científico, tecnológico y de innovación.
			S225	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.
	S190	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	S190	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
			U002	Apoyo a la consolidación Institucional.

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2015b)

Anexo 2. Recomendaciones o hallazgos de las evaluaciones que soportan la fusión de 2016.

Dependencia	Programas fusionados	Nombre en 2016	Recomendación/Hallazgo (Fuente)
Hacienda y Crédito Público	S001, S172, S199	S265 Programa de Aseguramiento Agropecuario	El PSPSA se complementa con el PCC al incluir a las explotaciones ganaderas. El PSPSA se complementa con el PAFAA pues estimula la demanda de los seguros de los que el PAFAA trata de estimular la oferta. (ECR S001, 2011)
			El PAFAA se complementa con los programas de AGROASEMEX de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y el de Contingencias Climatológicas, a través de la oferta de cobertura (EED S172, 2014)
			Dentro de los programas de AGROASEMEX podemos decir que existe complementariedad debido a que en la MIR de los programas Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y el Programa Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario tienen el mismo Fin (ECR-S199, 2011)
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S088, S089	S258 Programa de Productividad Rural	Tanto el PROMUSAG como el Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales tienen objetivos, población y componentes similares al apoyar a mujeres en condiciones de pobreza en la implementación de proyectos productivos para el mejoramiento de sus ingresos (ECR S088, 2011)
			Diseñar un mecanismo que revise duplicidades con los demás programas al interior de SAGARPA (EED S089, 2014)
			Hay similitudes con otros programas de la propia SAGARPA (Diseño S258, 2015)

Dependencia	Programas fusionados	Nombre en 2016	Recomendación/Hallazgo (Fuente)
Economía	R003, S151	S151 Programa para el desarrollo de la industria de software y la innovación	Sin Recomendación
	S016, S021	S021 Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	Es recomendable que el FINAFIM y FOMMUR se fusionen en uno solo programa (ECR S016, 2011)
			Se recomienda fusionar a FINAFIM con FOMMUR pues tienen muchas similitudes en su operación y fines (EED S021, 2014)
	S220, U003	S220 Programa para la productividad y competitividad industrial	Sin Recomendación
Educación Pública	R046, S207, S208, S209 y U059	S268 Programa de Apoyos a la Cultura	El programa puede compartir experiencias en operación, recolección y sistematización de información con los otros programas de la DGVC, así como con el FOREMOBA y el PACMYC (ECR S209, 2011)
			Los programas de la DGSMPC y ciertos aspectos de los programas PAICE y PACMYC son complementarios y coincidentes en términos (ECR S208, 2011)
			Encontramos que definición de Componentes y Actividades de los tres programas son similares (ECR S207, 2011)
	S204, S205, S206	S269 Programa de Cultura Física y Deporte	Existen relaciones de complementariedad con el Programa Cultura Física (ECR S205, 2011)
			El Programa Sistema Mexicano Deporte de Alto Rendimiento es complementario de otros programas que están a cargo y ejecuta la CONADE, como son los de Cultura Física y el de Deporte (ECR S206, 2011)
	S245, S246, U067	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa	El programa establece sinergia con otros de financiamiento a las UPE como el PROFOCIE (EED U067, 2014)
Salud	S149, S150, S250	S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	Sin Recomendación
	S200, U006	S200 Fortalecimiento a la atención médica	Bajo las condiciones actuales de planeación y operación que se han informado, no existen fundamentos para que permanezca, como Programa Presupuestario.. Se recomienda su cancelación o fusión programática (EED U006, 2014)
Trabajo y Previsión Social	E010, S043, U001	S043 Programa de Apoyo al Empleo	Sin Recomendación
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S048, RAMO20-S216, S253, S175, S256	S273 Programa de Infraestructura	Se sugiere que el Hábitat realice este ejercicio de análisis con el objetivo de presentar evidencias que muestren la forma más costo-efectiva de integrar las políticas y programas federales que buscan resolver el problema de la pobreza urbana (ECR S048, 2011)
			Complementariedades: Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"; Programa de Vivienda Rural; Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; Programa Hábitat; Programa 3x1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Empleo Temporal (PET); Programa de Opciones Productivas (ECR S216, 2011)
	S058, S117	S274 Programa de Apoyo a la Vivienda	Con el Programa Vivienda Rural se encontró coincidencia en cuanto a que tienen un objetivo similar, pero éste último únicamente atiende a población ruraL (ECR S058, 2011)
			Se recomienda desarrollar una estrategia de cobertura que no se empalme con los programas complementarios (ECR S117, 2011)
	S237, S254	S254 Programa de Prevención de Riesgos	Sin Recomendación
Medio Ambiente y Recursos Naturales	S047, S074, S075, U037	S074 Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	Tiene complementariedad con el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (ECR S047, 2011)
			Del análisis de las ROP de diversos programas se encontraron complementariedades con: Programa Agua Limpia, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (ECR S075, 2011)
	S079, S217, U019, U028, U030	S217 Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	Se recomienda realizar un diagnóstico que incluya las problemáticas relacionadas a todos los programas de infraestructura hidroagrícola para así poder contemplar acciones integrales (EED S217, 2014)
			El Programa S079 se complementa con los programas U028 (ECR S079, 2011)
			Se complementa y tiene coincidencias con los programas G012 Cuenca Lerma Chapala; S079 Rehabilitación, modernización y equipamiento de distritos de riego (Diseño U028, 2011)

Dependencia	Programas fusionados	Nombre en 2016	Recomendación/Hallazgo (Fuente)
	S218, U031	S218 Tratamiento de Aguas Residuales	Sin Recomendación
	S219, U036	S219 Apoyos para el desarrollo forestal sustentable	Derivado de buscar la simplificación administrativa por parte de la SHCP se agruparon distintas intervenciones de CONAFOR en una misma MIR. Esto crea un problema de diseño en esta matriz, lo cual se refleja en que cuenta con 3 indicadores de propósito (EED S219, 2014)
			Es un programa complejo, que está compuesto por una diversidad de componentes tal, que resulta difícil su articulación más allá de que todos tienen que ver con lo forestal. Esta agrupación respondió más a los criterios de simplificación administrativa de la SHCP, que a un criterio de diseño conceptual de los programas de CONAFOR (EED U036, 2012)
Desarrollo Social	F001, S070	S070 Programa de Coinversión Social	Sin Recomendación
	RAMO10-S017, S054	S054 Programa de Fomento a la Economía Social	Se considera que con POP no presenta coincidencias con los apoyos que otorga FONAES y, sólo en algunos casos, pueden llegar a ser complementarios, cuando sus respectivas Reglas de Operación no limitan la posibilidad de recibir apoyos de otros programas (ECR S017, 2011)
			El Programa Opciones Productivas fue diseñado contemplando la posible complementariedad con otros programas públicos (ECR S054, 2011)
			Se enfatiza la necesidad de buscar vinculación y complementariedad, generando atención diferenciada que establezca mejores condiciones para desarrollar proyectos productivos (EED S054, 2014)
	S072, S118	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	Se sugiere que, en conjunto con el área responsable en SEDESOL, se analice la pertinencia de realizar una propuesta de atención que identifique los factores externos que impiden la obtención del objetivo final del PDHO; así como vincular de manera efectiva a diversos programas para que contribuyan con éste (FM S118, 2013)
			La coexistencia de PAL y Oportunidades a nivel de localidad por la falta de certificación de acceso a la salud por parte de la Secretaría de Salud, aún para localidades muy pequeñas. Se sugiere eliminar esta coexistencia; dejar PAL sólo en localidades rurales marginadas sin acceso a servicio (EED S118, 2013)
Turismo	S248, U002	S248 Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	Sin Recomendación
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	F001, S225	S278 Fomento Regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Se observan complementariedades con el Programa de Fortalecimiento a Nivel Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación Diseño F001, 2013)
	S190, U002	S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad	Se encuentran coincidencias y complementariedades con los programas S191 Sistema Nacional de Investigadores y U002 Apoyo a la Consolidación Institucional (ECR S190, 2011)

Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL (2015b).

La publicación del libro de los ensayos ganadores del
XVI Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización
Superior y Rendición de Cuentas

terminó de imprimirse en el mes de diciembre de 2016,
en los Talleres de Editorial Color. S.A. de C.V.,
Naranjo 96 Bis, Col. Sta. Ma. La Ribera,
06400 Ciudad México
Tel.: 5547-3540

Esta edición consta de 1,000 ejemplares.

ASF Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS