

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**Avances y retos en la implementación del modelo de
“Gestión para Resultados” en el Gobierno del Estado
de Baja California, 2009-2012**

Trabajo terminal que se presenta para obtener el grado de Maestro en
Administración Pública

Alejandro Policroniades Carrera
Sustentante

Dra. Adela Figueroa Reyes
Directora de Trabajo terminal

Mexicali, Baja California, México. Junio 2013

Agradecimientos

A mis padres y familia, por el apoyo que siempre me han dado

A Carolina Valencia López por su apoyo incondicional

A CONACYT, por el apoyo otorgado durante todos mis estudios de maestría

A la Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, que me ha formado

A mi directora de Tesis, la Dra. Adela Figueroa Reyes por su apoyo en la elaboración de este trabajo

A la Dra. Marcela Reyes y al Mtro. Alberto Villalobos, por su apoyo en la terminación del presente trabajo

A los funcionarios públicos que aportaron su valiosa experiencia para este trabajo

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. El contexto de la Gestión para Resultados en Baja California	5
1.1 Antecedentes de la Gestión para Resultados en el mundo	5
1.2 Antecedentes de la GpR en México	9
1.3 Antecedentes de la GpR en Baja California	11
1.4 Antecedentes de la evaluación de la GpR en Baja California	17
Capítulo II. Aspectos teóricos de la Gestión para Resultados.....	19
2.1 El modelo conceptual de la GpR establecido por el BID	19
2.2 El modelo de evaluación de la GpR del BID	26
2.3 Los avances y desafíos de la GpR en América Latina.....	28
Capítulo III. Metodología para la evaluación de la GpR en Baja California.....	32
3.1 Delimitación temporal y espacial.....	33
3.2 Limitaciones del estudio.	34
3.3 Diseño de la muestra.	35
Capítulo IV. Los avances y retos en la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado de Baja California	37
4.1 Evaluación de la implementación de la GpR en base al modelo conceptual del BID	38
4.1.1 Pilar de Planificación para resultados	40
4.1.2 Pilar de Presupuesto para resultados	46
4.1.3 Pilar de Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.....	53
4.1.4 Pilar de Gestión de programas y proyectos	59
4.1.5 Pilar de Monitoreo y evaluación	64
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones	70
Anexo 1. Evaluación de los cinco pilares de gestión.....	73

Anexo 2. Cuestionario	76
Anexo 3. Guía de entrevista	88
Anexo 4. Reporte de encuestados y entrevistados	92
 Bibliografía	 93

Introducción

La Administración Pública en México ha estado evolucionando gradualmente, prueba de ello está en las reformas administrativas que ha emprendido el gobierno federal en materia de mejora de la gestión, actualmente en el país vivimos una transición de una forma de Administración Pública tradicional a una con enfoque empresarial de logro de resultados. Sin embargo, los nuevos retos que impone una sociedad más exigente con los servicios que presta el gobierno y con las demandas ciudadanas de mejorar su calidad de vida, motiva nuevas formas de administrar que contemplen estos elementos que exige la ciudadanía como lo son: la calidad en el servicio, la transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, el logro de los resultados y el cumplimiento de los compromisos.

Lo anterior implica un cambio en la situación actual en cuanto a la forma de administrar los recursos por parte de los organismos gubernamentales, un esfuerzo por lograrlo es la implementación del modelo de la Gestión para Resultados (GpR) en gobiernos nacionales y subnacionales, que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en sus programas para lograr el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe¹, en dicho programa participa el gobierno federal y algunos estados de la república mexicana para la implementación del modelo de GpR en la Administración Pública.

A partir de 2009 Baja California implementa el modelo de la Gestión para Resultados que propone el BID, el cual aporta recursos económicos y de asesoría técnica para el logro de una administración pública centrada en los resultados que se traduzca en bienestar y desarrollo social. A pesar de la entrada en vigor de las reformas administrativas que se encuentran en

¹ Estos programas de apoyo consisten en ayuda financiera y de asesoría técnica para el logro de objetivos gubernamentales acerca del desarrollo económico y social de los países que le solicitan dicho apoyo, el financiamiento es para implementación de mecanismos de mejora de la gestión y ofrecen asesoría técnica para la implementación de la Gestión para Resultados (GpR) pero específicamente para la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados (PbR) que es donde se materializa la metodología para lograr resultados en el gobierno, mediante la elaboración de la Metodología del Marco Lógico para la elaboración de políticas.

operación, no se conocen los avances que se tienen en la implementación de este modelo propuesto por el BID, así resulta importante investigar cómo es que el Gobierno del Estado de Baja California implementa este modelo para conocer cuáles son esos progresos e identificar los retos a los que se enfrenta el Gobierno del Estado en la implementación de la GpR.

El presente trabajo tiene como objetivo general de investigación: Analizar los avances y retos en la implementación del modelo de la Gestión para Resultados, establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo en el Gobierno del Estado de Baja California. Por otra parte, como objetivos específicos:

1. Identificar y analizar los elementos que constituyen el modelo conceptual de la Gestión para Resultados (GpR) propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. Analizar cómo se implementa el modelo de la GpR establecido por el BID en el Gobierno del Estado de Baja California.
3. Comparar el modelo conceptual de la GpR propuesto por el BID, con respecto a la implementación de dicho modelo por el Gobierno de B.C.

Para la realización de la presente investigación, se partió de las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los avances y desafíos en la aplicación del modelo de la Gestión para Resultados, establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo en el Gobierno del Estado de Baja California?, esto nos precisa preguntar también ¿Cuáles son los elementos que integran el modelo conceptual de la Gestión para Resultados (GpR), elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?, ¿Cómo se está implementando la GpR en el gobierno del Estado de B.C.? Y por último, ¿Qué diferencias existen entre lo establecido en el modelo conceptual de la GpR del BID, respecto a lo que se está implementando en la práctica en el Gobierno de B.C.?

La hipótesis central que orientó este trabajo establece que el modelo de la GpR se encuentra en una fase de implementación y existen ciertos retos para consolidar la aplicación de una Gestión para Resultados en la entidad.

Para realizar la presente investigación se proponen dos cosas, 1) Determinar los retos que requiere emprender el Gobierno de Baja California en la implementación del modelo de la GpR, a través de entrevistas dirigidas a los responsables de la implementación de la GpR, en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California. 2) Determinar los avances en la implementación del modelo, por medio de la aplicación de encuestas que permitan medir este grado de avance a nivel cuantitativo. Así, también, se realizó una investigación de gabinete que consiste en la revisión documental, reportes, informes, de la normatividad y los procedimientos establecidos para llevar a cabo la GpR. En resumen los instrumentos que se utilizaron, fueron la entrevista dirigida a los responsables de la implementación del modelo de la GpR en el Gobierno del Estado de B.C. y encuestas a los funcionarios implicados.

Por otra parte, el presente trabajo se encuentra dividido en cuatro apartados; en el primero de ellos podemos encontrar los antecedentes de la Gestión para Resultados en el mundo, en México y en Baja California, aquí se detallan los sucesos más importantes que dieron origen al modelo de la GpR en nuestros tiempos. En el segundo apartado encontraremos los aspectos teóricos de la GpR, se exponen los principales aportes conceptuales para poder entender de qué se trata este modelo y sus principales características. En el tercer apartado se explica la metodología utilizada para realizar el estudio que aquí se propone, la forma en que será abordado el tema y manera en que se pretende llegar al conocimiento. En el cuarto apartado encontraremos los hallazgos en el estudio de campo, la información obtenida de las encuestas y las entrevistas de investigación, aquí se explican cuantitativamente los avances en la implementación del modelo de la GpR en el Gobierno del Estado de Baja California, también se exponen los desafíos a lo que se enfrenta el gobierno para consolidar la GpR en la entidad.

Es importante analizar la situación actual de la implementación de la GpR, para conocer si existe el efecto esperado de dicho modelo en la generación de bienestar social, también para conocer si se apegan al modelo conceptual de la GpR, cómo para visualizar la implementación de la GpR en B.C. También es importante analizar cómo se está llevando a cabo la GpR en

la entidad, para conocer si se está logrando cambiar la forma de administrar en el Gobierno del Estado de B.C., con el propósito de conocer cuáles son los avances de la GpR y cuáles son los desafíos que implica este modelo. En este sentido el presente estudio de caso se propone como una contribución al debate para los evaluadores de la gestión pública, para los analistas académicos y responsables de aplicar este modelo, también para dar cuenta de los aspectos que hacen falta trabajar y así poder cumplir con el modelo establecido por el BID.

CAPÍTULO I. El contexto de la Gestión para Resultados en Baja California.

En el presente capítulo se aborda los antecedentes históricos que dieron origen al modelo de la Gestión para Resultados diseñado por los principales organismos internacionales que promueven el desarrollo en los países subdesarrollados, la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el caso de América Latina. Más adelante se encuentran los antecedentes de la implementación del modelo de la GpR en México y posteriormente en el Estado de Baja California. Para tener un panorama de la situación que predomina alrededor de estos esfuerzos por cambiar la forma tradicional de administrar lo público. Aquí se podrá encontrar el contexto que suscribe la puesta en marcha del modelo de la GpR en nuestra entidad, adicionalmente se presenta un pequeño resumen acerca del contexto de la evaluación de este modelo en nuestra entidad.

1.1 Antecedentes de la Gestión para Resultados en el mundo.

Al final de los años setenta del S. XX, la crisis económica mundial dificultó la viabilidad del modelo del Estado de Bienestar² constituida por los países industrializados y post-industrializados después de la segunda guerra mundial, frente a dicha crisis surgió una propuesta de corte neoliberal-conservador³ que perseguía restablecer el equilibrio fiscal y la balanza de pagos de los países en

² Este modelo predominó en México y el Mundo después de la gran depresión de los años 30s, en la que John Meynard Keynes sugirió a los países salir de la recesión a través de la inyección de gasto público para dinamizar la economía, en la que el Estado toma las riendas del crecimiento y desarrollo de la economía del país, para esto surge también el modelo de la sustitución de importaciones en la que se producían bienes y servicios propios, impidiendo el consumo de otros países para asegurar las ventas al interior, entre otras cosas aumenta el gasto social (salud, educación, vivienda, seguridad), sin embargo este modelo produjo grandes vicios en los países que lo implementaron, produciendo un sistema insostenible de gasto excesivo e inflación de los precios que se daba por los monopolios, falta de desarrollo tecnológico y competitividad.

³ Fenómeno que surge con la caída del modelo del Estado de Bienestar que consistió en mantener una economía cerrada, el neoliberalismo se propone como la liberación de la economía de las manos del Estado, en el que se propicia el libre mercado y el Estado se reduce para dar paso a que la economía se mueva por sí sola.

crisis, para esto se promovió la reducción del tamaño del Estado y sustituirlo por el mercado como instrumento predominante del desarrollo (CLAD, 2008).

La década de los 70s fueron años de crisis para el mundo desarrollado, el déficit fiscal⁴ por el que atravesaban, amenazaba con acabar con el Estado de Bienestar, por esto el mundo anglosajón vuelca su mirada hacia la gestión privada como vía para la solución de los problemas del sector público (Pérez P., 2004).

Con lo anterior, surge el enfoque conocido como la Nueva Gestión Pública (NGP) en países industrializados Nueva Zelanda, Reino Unido, Francia y Australia, los cuales introdujeron reformas presupuestales dirigidas al control del gasto y logro de resultados, acompañados de reformas legales e institucionales, así como de un fuerte proceso de privatización y rendición de cuentas (Cardozo Brum M. I., 2006:31). Tiempo después, este enfoque fue introducido a otros países gracias al apoyo de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales introdujeron este enfoque en los países en vías de desarrollo como el nuestro y el resto de los países de América Latina.

Este nuevo enfoque, consiste en el incremento de la eficacia, eficiencia y economía (lema de la triple E utilizado por Margaret Thatcher) y la calidad del servicio (Cardozo Brum M. I., 2006). Por otra parte Blanca Olías de Lima (2001), establece que las propuestas de la NGP son:

- Reducción del tamaño del sector público
- Descentralizar las organizaciones públicas
- Jerarquías aplanadas (más horizontales)
- Desburocratización y competencia
- Orientación al cliente
- Evaluación de la gestión
- Cambiar la cultura

⁴ El origen de estas crisis está por un lado en los cambios del sistema económico internacional y por otro en el aumento en la demanda de servicios (Pérez P., 2004)

En un buen número de sociedades latinoamericanas, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados por las crisis sociales de los estados y también provino de la democratización de los regímenes (Aguilar V., 2007).

Existen tres modelos o escuelas de administración pública más aceptados (Díaz Montiel, 2006): 1) la Administración Pública Tradicional; 2) la Gerencia Pública que incluye el enfoque conocido como Nueva Gerencia Pública y; 3) el modelo que apenas está emergiendo conocido como “buen gobierno con resultados”⁵ (Responsive Governance, en inglés). Díaz (2006) explica que la agenda del buen gobierno según el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) consiste en ayuda técnica y financiera para la elaboración de mecanismos como: la transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, probidad, confianza y eficiencia, todo esto con el fin de abatir la corrupción y las malas prácticas de la administración. Así surge el modelo de la Gestión para Resultados (GpR) producto del esfuerzo de organismos multilaterales para lograr el desarrollo.

Desde la Conferencia de Monterrey de 2002, realizada por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) la comunidad de desarrollo – tanto los países socios como los donantes⁶ – ha estado centrándose en administrar su trabajo para lograr los máximos resultados de desarrollo (OCDE, 2002), de aquí se desprende una comprensión compartida de la necesidad de pensar en los resultados, y las maneras de lograrlos, desde el comienzo de cualquier iniciativa, empresa, o proyecto – y luego monitorear el avance y seguir liderando el esfuerzo para que en realidad se logren los resultados deseados –. En la mesa redonda internacional sobre resultados en Marrakech (febrero de 2004), las agencias de

⁵ Este concepto se ha generalizado en los países de América Latina gracias al impulso que le han dado el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con la creación de la “agenda para el buen gobierno” a la que México se ajustó por préstamos contraídos con estos organismos internacionales. (Díaz Montiel, 2006:101)

⁶ Miembros de la OCDE, entre ellos México.

desarrollo respaldaron cinco principios centrales para administrar para resultados⁷.

Más recientemente, en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París (marzo de 2005), los países socios y los donantes respaldaron la Declaración de París, que contiene seis compromisos específicos relacionados con la gestión para resultados – acciones que tomarán, por separado y juntos, para “administrar e implementar la ayuda⁸ de una manera que se centra en los resultados deseados y usa la información para mejorar la toma de decisiones” (OCDE & BM, 2006).

Por otra parte, La Gestión para Resultados de Desarrollo⁹ (GpRD) es una iniciativa de la OCDE y el BID que ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, en los países en vías de desarrollo que son miembros de estos organismos, consiste en apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo.

El concepto de GpR no es una novedad¹⁰. La idea se hizo popular hace ya más de cincuenta años, cuando Peter Drucker publicó su libro “Management in Practice”. Una década después, en 1964, el concepto adquirió entidad y nombre con la edición de una nueva obra de este autor, “Managing by results”. Muchas empresas comenzaron entonces a aplicar métodos de planificación y gestión centrados en objetivos compartidos y específicos dentro de la organización, incluyendo indicadores precisos de desempeño para el personal

⁷ Los principios de la GpRD, acordados durante la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para resultados de desarrollo en 2004, son: 1. centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo; 2. alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados; 3. mantener la medición y la información sencillas; 4. gestionar *para*, no *por*, resultados; 5. usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones.

⁸ Esta ayuda es financiera para poner en marcha la Gestión para Resultados de Desarrollo, en los países en vías de desarrollo.

⁹ Es la iniciativa de los organismos internacionales OCDE Y BM de ayudar a los países en vías de desarrollo a superar la pobreza y el atraso, mediante ayuda financiera y técnica para lograr el desarrollo cambiando su sistema administrativo (OCDE & BM, 2006:1).

¹⁰ Informe del II encuentro de las ONG del Desarrollo, por el grupo de gestión para resultados realizado en Enero 2009 en Madrid http://www.congde.org/uploads/descargas/Coordinadora_GpRD.pdf pp. 11-12

y los departamentos o unidades operativas, así como medidas de premio o castigo en función de los resultados conseguidos¹¹.

Como se puede apreciar la GpR tiene como principal antecedente la Administración por Objetivos (APO) que se refiere a una serie formal de procedimientos que comienza con el establecimiento de metas y culmina con la revisión de los resultados (Druker, 1954), los gerentes y subordinados actúan en conjunto para establecer metas comunes, en la que se definen los responsables de llevarla a cabo, se describen los resultados que se esperan de la realización de los objetivos, la evaluación de los resultados se realiza de forma constante y conjunta por todos los implicados.

La gestión orientada a resultados es un enfoque destinado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. También proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño (OCDE & BM, 2006:9).

1.2 Antecedentes de la Gestión para Resultados en México.

En este contexto de modernización y con la evolución de la administración privada se encuentra fortalecida la administración pública; esta última ha estado evolucionando gradualmente en México, prueba de ello son las reformas administrativas que ha emprendido el gobierno federal¹² años atrás.

¹¹ Un resultado de desarrollo es el producto, efecto o impacto (ya sea propuesto o no, positivo y/o negativo) de una intervención de desarrollo (OCDE & BM, 2006:8)

¹² Reformas administrativas en México; la primera emprendida por el entonces presidente José López Portillo en 1976-1977 con intentos de eficientar el aparato administrativo creando la unidad de Organización y Métodos para agilizar trámites y ordenar la administración pública; la segunda en 1983-1993 con Miguel de la Madrid comenzó la simplificación administrativa, impulsando la descentralización de la economía sometida entonces por el estado y; con Carlos Salinas de Gortari se materializó la venta de empresas públicas no estratégicas condicionadas por el tratado de libre comercio.

Actualmente en el país vivimos una transición de una forma de Administración Pública tradicional¹³ a una con enfoque empresarial¹⁴, con los nuevos retos que impone una sociedad más exigente con los servicios que presta el gobierno y con las demandas ciudadanas de mejorar su calidad de vida, esto empuja a nuevas formas de administrar, que contemplen estos elementos que está exigiendo la ciudadanía como lo son: la calidad en el servicio, la transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, el logro de los resultados y el cumplimiento de los compromisos.

La exigencia de trabajar para resultados en México está latente, con la introducción de enfoques empresariales en la administración pública¹⁵ (Guerrero, 2004) proviene un cambio de enfoque en la forma de administrar lo público, prueba de ello son los intentos de introducir la Nueva Gestión Pública¹⁶ (NGP) dentro de la administración pública, según Guerrero (2004) esto implica introducir un enfoque empresarial en la forma de administrar, donde el funcionario público se convierte en gerente, emprendedor e innovador (Moore, 1998). Aunque se ha criticado mucho este modelo por sustentar que el estado puede ser manejado como una empresa privada, se acepta que no precisamente es así, ya se ha aclarado que el Estado no busca el lucro sino que su fin es el logro del bienestar social y en este encuentra su utilidad.

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), encabeza los esfuerzos por aplicar el modelo de la GpR en la administración pública federal, con ayuda de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); A partir de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño

¹³ Que presta mayor atención a los procedimientos administrativos, es decir la forma de hacer las cosas como la búsqueda de la eficiencia, procurar el control administrativo, la eficacia en las acciones públicas.

¹⁴ Para Cabrero (1997) el administrador público debe pasar a ser un gerente público, que busque la eficiencia, eficacia, la legitimidad más que la normatividad, participativo, emprendedor, innovador, que promueva soluciones, flexible, abierto, que trabaje en equipo, que evalúe el impacto, que evalúe el desempeño, con enfoque estratégico, para esto se debe promover una nueva cultura en el administrador que lo convierta en gerente (pág. 79).

¹⁵ El neo manejo público con base en el modelo empresarial, es el uso de herramientas provenientes del sector privado en el sector público (Guerrero, 2004).

¹⁶ Los temas de la NGP son (Martínez Vilchis, 2005): visión del ciudadano como cliente, utilización de tecnologías de la información, descentralización, desregulación, transparencia, rendición de cuentas, planeación, gestión estratégica y contratación (outsourcing).

(SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como componentes fundamentales de la GpR (Caso, 2011).

Este modelo ha sido adoptado como parte del esfuerzo por superar la pobreza y lograr el desarrollo económico y social del país por medio de una gestión orientada a resultados, el gobierno federal ha generado las bases para que las entidades federativas también adopten este modelo. Como resultado de la difusión del PbR-SED, diversas entidades federativas han instituido reformas a su marco jurídico en materia de presupuesto, gasto y contabilidad como ejercicio soberano y democrático. Las principales modificaciones legales en México a nivel federal se realizaron a nivel constitucional, en la que se reformaron los artículos 6, 73, 74, 79, 116, 122 y 134¹⁷. Así mismo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental¹⁸ (LGCG).

1.3 Antecedentes de la Gestión para Resultados en Baja California.

El gobierno federal ha venido promoviendo una serie de reformas institucionales en materia hacendaria¹⁹ destinadas a sujetar los resultados a una medición puntual, independiente, con la finalidad de rendir cuentas a los ciudadanos y mejorar la actuación gubernamental (Caso, 2011). Por otro lado Baja California cuenta con apenas unos años²⁰ en la implementación de la Gestión para Resultados, el enfoque clásico basado en el “proceso” (cómo

¹⁷ Establece que los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con un enfoque orientado a los resultados, también establece que se deben evaluar los resultados del ejercicio de estos recursos tomando en cuenta los resultados alcanzados (artículo 137 constitucional)

¹⁸ Establece la obligación de contar con elementos para medir el avance físico y financiero en la aplicación de los recursos federales, esta ley tiene la virtud de promover la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de fondos federales por medio de la armonización de los códigos contables (Caso, 2011)

¹⁹ Entre las más importantes se encuentran: las reformas constitucionales, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad y; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

²⁰ En 2008 comienzan los preparativos para la entrada de la GpR, mediante las reformas a los mecanismos de planeación y presupuestario, reformando la ley de planeación en 2008, posteriormente en 2009 reciben la cooperación técnica por parte del BID para el fortalecimiento del modelo y la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados.

administrar) paso a ser sustituido por la atención puesta en el “resultado” (para que administrar) en la administración por resultados (Edsel D., 1983).

En México existen esfuerzos por implementar una Gestión para Resultados, los cuales son encabezados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde hace tiempo se preparó el terreno para lograrlo, realizando reformas al sistema presupuestario de la federación. De esta misma manera, en el Estado de Baja California se han realizado reformas a las reglas presupuestarias²¹, para poder realizar principalmente el Presupuesto en base a Resultados, que es uno de los componentes de la GpR como también lo es la Evaluación del Desempeño. En nuestra entidad la Secretaría de Planeación y Finanzas encabeza estos esfuerzos por implementar la GpR.

Baja California recibe apoyo del BID para la Implementación de un sistema de Presupuesto en base a Resultados el 12 de Marzo de 2009, el cual consiste en la disposición de US\$800.000.00 (ochocientos mil dólares) no reembolsables (fondo perdido), el cual es aprobado en Noviembre de 2009 (BID, 2009).

Este recurso es asignado tras cumplir con ciertos requerimientos normativos y técnicos como lo son, la existencia de un plan estratégico rector, normatividad adecuada para realizar la presupuestación para resultados así como la evaluación del desempeño a través de indicadores como forma obligatoria de asignar recursos a los programas y proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno del Estado.

Dicho apoyo que otorga el BID se materializó en un proyecto, que consiste en establecer un Sistema de Gestión por Resultados en B.C. este proyecto contiene 4 componentes²² (BID, 2009):

1. Implementación de un sistema de planeación basada en resultados.
2. Fortalecimiento de la gestión financiera.
3. Elaboración de un plan fiscal de mediano plazo basado en resultados.
4. Fortalecimiento de un sistema de inversión pública.

²¹ Reformas a la constitución local en 2007 y a la ley de planeación de Baja California en 2008.

²² Cabe destacar que cada uno de dichos componentes consiste en la asignación de una cantidad de recursos en dólares por parte del BID, la cual se complementa con recursos propios del Estado de B.C.

Baja California tiene muy poco en la implementación del modelo de la GpR, sin embargo ya existe un compromiso con el BID para la aplicación de este modelo, se está trabajando actualmente en PbR y el SED, que son los dos mecanismos fundamentales para lograr la GpR, pero no lo son todo. Para Ramos, Sosa & Acosta (2011) la fuerza y utilidad de la evaluación reside en su mayor capacidad para establecer la situación de cada programa y estructura, también para ofrecer un balance de logros y fracasos.

En el caso de Baja California, en 2008 comienzan los preparativos para la entrada de la GpR, mediante las reformas a los mecanismos de planeación y presupuesto, reformando la ley de planeación en 2008, posteriormente en 2009 reciben la cooperación financiera y técnica por parte del BID para el fortalecimiento del modelo y la puesta en marcha del Presupuesto basado en Resultados. Es la Secretaría de Planeación y Finanzas la responsable de llevar a cabo la definición y coordinación del programa de apoyo entre el BID y el Gobierno de B.C. esta cooperación y apoyo financiero consiste en 4 componentes, en primera instancia son beneficiados con recursos del BID en forma de préstamo a fondo perdido y complementados con recursos del Gobierno del Estado, en total suman una cantidad de US\$1.000.000.00, un millón de dólares (ver tabla 1).

Tabla 1. Presupuesto en dólares del programa de Implementación del PbR en B.C.²³

Componentes	Local	Local	Total
1. Implementación de sistema de planeación basado en resultados	130.000	30.000	160.000
2. Fortalecimiento de la gestión financiera	85.000	20.000	105.000
3. Elaboración de un plan fiscal de mediano plazo	215.000	50.000	265.000
4. Fortalecimiento del sistema de la inversión pública	320.000	80.000	400.000
5. Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP)	50.000	20.000	70.000
TOTAL	800.000	200.000	1.000.000

Fuente: Perfil de Cooperación Técnica para Baja California (BID, 2009).

²³ En el perfil de cooperación técnica (BID, 2009) se establece que “El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de bienes y de equipos informáticos requeridos, así como los costos de la auditoría externa de la operación. El aporte local financiará los gastos de profesionales involucrados en el proyecto, apoyo secretarial, materiales de oficina, gastos de comunicación, transporte y evaluación. Parte o el total del aporte local podrá ser en especie”.

Dicho programa de apoyo consiste en la puesta en marcha de un proyecto que tiene como objetivo: implantar una estrategia integral para establecer un sistema de gestión por resultados en el Estado de Baja California (BID, 2009), mediante la ejecución de 4 componentes a continuación:

- Componente 1. Implementación de un sistema de planeación basado en resultados. Se financiarán consultorías, talleres de trabajo, capacitación y difusión dirigidos a: (i) apoyar la elaboración de un plan estratégico de desarrollo de mediano y largo plazo para el estado, mediante la definición del enfoque metodológico, realización de un diagnóstico de necesidades y oportunidades de desarrollo y apoyo a la implementación del plan de trabajo correspondiente; (ii) apoyar la elaboración del reglamento de la Ley de Planeación del Estado, estableciendo procedimientos y responsabilidades para su gestión, coordinación y evaluación; (iii) elaborar un diagnóstico y plan de mejora de las capacidades de planeación, programación de operaciones, presupuestación y monitoreo y evaluación de resultados en cada una de las dependencias del gobierno del estado; (iv) apoyar la realización de mejoras en la vinculación de los sistemas de planeación y presupuesto, con especial énfasis en el establecimiento de un sistema de incentivos (por ejemplo, liderar todas estas actividades, con las otras dependencias del gobierno del estado, acceso preferencial a recursos y actividades de capacitación para fortalecer estas habilidades, entre otras) mejoras de procesos, de la integración de los sistemas y de la coordinación institucional; (v) elaborar un diagnóstico integral y plan de trabajo de las capacidades institucionales existentes en las dependencias del gobierno del estado para hacer frente a los cambios organizacionales necesarios para la implantación de un sistema de gestión basada en resultados.
- Componente 2. Fortalecimiento de la gestión financiera. Se financiarán consultorías, talleres de trabajo, capacitación y difusión, dirigidos a: (i) mejorar la calidad e integración de los sistemas de información de gestión presupuestaria y financiera, con el fin de

garantizar la generación de información estadística oportuna, confiable, consistente y de fácil acceso para medir la gestión por resultados y asegurar la transparencia fiscal y presupuestaria; (ii) elaborar un diagnóstico y plan de acción que facilite el proceso de armonización contable, según los lineamientos de la federación; (iii) capacitar al personal para el manejo de los nuevos sistemas de armonización contable; y (iv) elaborar un diagnóstico y plan de acción sobre la adecuación tecnológica e informática que permitan una implantación efectiva, oportuna y eficiente de un sistema integrado de gestión presupuestaria y financiera basada en resultados.

- Componente 3. Elaboración de un plan fiscal de mediano plazo basado en resultados. Se financiarán consultorías, talleres de trabajo, capacitación y difusión, dirigidos a: (i) elaborar un plan fiscal de mediano plazo que identifique las restricciones presupuestarias, el cual se utilizará para retroalimentar el ejercicio de planificación estratégica basada en resultados y para definir el presupuesto anual de gastos; (ii) mejorar los procesos de formulación, ejecución y control del presupuesto de egresos del gobierno del estado, a través de la programación operativa, la reingeniería de procesos, el desarrollo de sistemas de indicadores de resultados, la evaluación del gasto y la capacitación para el uso de la información generada por dicha evaluación; y (iii) fortalecer la recaudación de tributos propios, incluyendo la ampliación de la base tributaria y la identificación de escenarios alternativos de recaudación que consideren la modernización de la gestión recaudadora del Estado.
- Componente 4. Fortalecimiento del sistema de inversión pública. Se financiarán consultorías, talleres de trabajo, capacitación y difusión, dirigidos a: (i) la elaboración de un programa plurianual de inversiones que permita mejorar el vínculo entre los objetivos de desarrollo del estado y las decisiones de inversión; (ii) la elaboración de un plan de requerimientos financieros relacionada al programa plurianual de

inversiones que permita optimizar la capacidad de apalancamiento de recursos por parte del estado; (iii) la conformación de un Banco de proyectos estratégicos y los correspondientes criterios de selección y priorización de inversiones; (iv) la elaboración de un estudio para la conformación de un fondo de preinversión del estado que incluya la reglamentación para su funcionamiento; y (v) la realización de un estudio para el fortalecimiento de las responsabilidades institucionales requeridas para el funcionamiento del sistema de inversión pública del estado que incluya la eventual conformación de la unidad de inversión pública y el reforzamiento de la capacidad para estructurar, monitorear y evaluar proyectos, incluyendo aquellos bajo la modalidad de asociación pública y privada (APP).

Estos componentes forman parte de los mecanismos que propone el modelo de GpR para lograr ese cambio en la forma de administrar los recursos públicos, cabe destacar que en Baja California ya se han dado pasos importantes para poder aplicar este modelo, sin embargo no se conoce en qué medida está siendo aplicado, es por esto que parte del presente estudio de caso es dar a conocer cuáles han sido los trabajos realizados para implementar este modelo que promete cambiar la manera de administrar y ejercer los recursos del Estado, logrando mejores condiciones de vida para los ciudadanos que lo habitan.

Por otra parte podemos observar que a través del tiempo los esfuerzos por mejorar la gestión pública están latentes, por lo menos podemos visualizar esto en las reformas administrativas emprendidas por el Gobierno del Estado, sin embargo hace falta conocer como están siendo aplicados los elementos que propone el modelo y que en la actualidad se encuentran en operación por parte del gobierno de nuestra entidad.

1.4 Antecedentes de la evaluación de la Gestión para Resultados en Baja California.

Existen pocos estudios acerca de la implementación de la Gestión para Resultados en los países que lo están implementando, principalmente los países miembros de la OCDE, especialmente los países en vías de desarrollo, como algunos países del continente Africano y de América Latina, sin embargo ya se han creado las bases para conocer cuáles son las “capacidades institucionales” de un gobierno para adaptar el modelo de la GpR en un país determinado, es el caso del “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público” diseñado por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2007, el cual consiste en un diagnóstico de la situación que prevalece en la administración pública que favorece a la implementación del modelo de la GpR en un gobierno de un país determinado, este diagnóstico consiste en el análisis dividido en dos bloques, uno es el bloque del ciclo de gestión y otro es el bloque de entorno, en el primero se analizan cuatro ámbitos:

1. Políticas y estrategias: tiene que ver con la formulación del programa de gobierno, fijación de objetivos, diseño estratégico y organizativo y la política económica estructural.
2. Presupuesto: el cual comprende la formulación de la estrategia económica, de la estructura, proceso y ejecución del presupuesto, también el sistema de responsabilidades para el ejercicio del mismo.
3. Ejecución: se refiere a la ejecución del programa de gobierno, revisión de la estructura de producción pública.
4. Evaluación: comprende el análisis de los sistemas de evaluación de la satisfacción de los ciudadanos, métodos de evaluación y control de la generación de productos, análisis de los resultados de la acción de gobierno.

En el segundo es el bloque de entorno, consiste en identificar las condiciones del entorno institucional en el que opera la administración pública analizada, este bloque consiste en dos ámbitos:

1. Hábitat institucional: consiste en identificar los factores críticos del entorno institucional que pueden repercutir en el modelo de la GpR.
2. Desarrollo Organizativo: consiste en analizar el grado de consolidación y estabilidad organizativa para poder implementar la GpR.

Por otra parte, existe también una evaluación acerca de la implementación del modelo de la GpR en América Latina, realizado por el BID en 2010, el trabajo de investigación es denominado “Avances y desafíos de la Gestión para Resultados del Desarrollo en América Latina”, el cual consiste en un diagnóstico de los países latinos que adoptaron el modelo de la GpR, este diagnóstico se basa en los cinco pilares del ciclo de Gestión para Resultados, que establece el mismo modelo de la GpR una vez que ha sido implementado, los cuales son cinco:

1. Planificación para resultados.
2. Presupuesto por resultados.
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
4. Gestión de programas y proyectos.
5. Monitoreo y evaluación.

En Baja California existe un trabajo de investigación acerca de la aplicación de la GpR, es el caso de la tesis doctoral titulada “Evaluación del programa Proyectos Productivos en Baja California desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública” realizado en 2010 por la Dra. Adela Figueroa Reyes, profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, en dicho trabajo se expone una evaluación de las capacidades institucionales de la Secretaría de Desarrollo Social de Baja California para conocer el grado de orientación al modelo de la Gestión para Resultados, en el cual se analizan los cuatro ámbitos del bloque de gestión (de políticas y estrategias, de presupuesto, de ejecución y de evaluación), esta evaluación se realizó en base a la metodología establecida por el CLAD y BID 2007, en el “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”.

CAPÍTULO II. Aspectos Teóricos de la Gestión para Resultados.

En el presente capítulo se presenta los principales aportes teóricos que sustentan el modelo de la Gestión para Resultados en el afán de mejorar las formas en que el gobierno aborda las problemáticas sociales e intenta cambiar las condiciones sociales. Más adelante se aborda la composición del modelo de la GpR tal como lo concibe el Banco Interamericano de Desarrollo. Finalmente se encuentra un modelo de evaluación realizado por el BID para conocer los avances en la implementación del modelo, cabe destacar que este último es aplicado a los países de América Latina que participan en la implementación de este modelo, el cual presenta avances importantes, cabe destacar que para fines de la presente investigación se toma como base este marco de evaluación para aplicarlo a nuestra entidad.

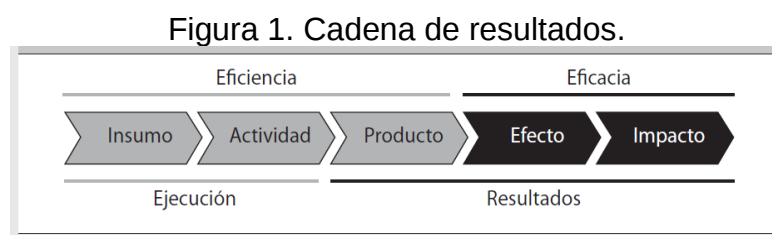
2.1 El modelo conceptual de la GpR establecido por el BID.

A partir de la adopción del modelo de Gestión para Resultados (GpR) en México, y a partir de las visiones de organismos multilaterales²⁴ promotores de buena parte de las innovaciones: quedan reconocidos los esfuerzos del gobierno federal por mejorar la administración pública en nuestro país (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011). Para Caso (2011) la GpR debe ser entendida como una estrategia que usa información del desempeño de las políticas para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados, de manera que el modelo organizacional que propone da especial énfasis en los resultados de la gestión y no en sus procedimientos.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) en países de América, Europa y Asia

La Gestión para Resultados (GpR) tiene la función de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público²⁵, a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia en su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (CLAD & BID, 2007).

La GpR se centra en la producción de resultados, la teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto), estos productos se muestran en una “cadena de resultados” (Figura 1) que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo, proyecto o programa (García L. & García M., 2010).



Fuente: (OCDE & CLAD, 2005)

Tomando en consideración la cadena de resultados explicada en la figura anterior (1), el gran cambio que propone la GpR es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuentan y en función de estos se diseñan las actividades o los procesos para lograrlo (García L. & García M., 2010), a diferencia del enfoque que promueve el modelo de la GpR en el cual se parte del establecimiento de resultados para encausar los insumos al logro de los mismos.

²⁵ El valor público para Moore (1998), nace de la idea de que así como el gerente de una empresa crea valor (ganancias), el gerente público crea valor (bienestar social), a partir de esta idea, el valor público está en los impactos positivos que generan las políticas públicas que el gobierno implementa.

La GpR también constituye una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, el uso de modelos lógicos, el monitoreo y evaluación de los resultados, de forma tal que el modelo organizacional que propone, pone énfasis en los resultados de la gestión y no en sus procedimientos, su principal objetivo es el qué se hace, qué se logra y que impacto se genera en el bienestar de la población (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011), es decir, se interesa en la creación de valor público²⁶.

“El objetivo último de la Gestión para Resultados (GpR) en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno” (CLAD & BID, 2007). En otras palabras lo que se pretende lograr es el cambio en las situación social de una situación inicial a una situación deseada (ver figura 2).

Figura 2. Elementos del ciclo de gestión.



Fuente: (García L. & García M., 2010:11)

En la Figura 2 se define cada uno de los elementos que componen el ciclo de gestión (planificación, presupuesto, ejecución de programas y proyectos, evaluación y la rendición de cuentas) y se los asocia con los

²⁶ Moore defiende un argumento acerca de lo que los ejecutivos y funcionarios del nivel gerencial deberían hacer (crear valor público) y cómo deberían hacerlo (gestionando estratégicamente), esto se debe traducir en el bienestar social (Barzelay, 2003, pág. 20)

eslabones de la cadena de resultados (figura 1). Así, se hace evidente la forma en que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública, el cual debe ser el cambio en la situación social (García L. & García M., 2010). Los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados, se distinguen cuatro áreas principales: i) planificación, ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación.

Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado, de esta manera, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el ¿qué? y el ¿con qué? son indivisibles. Asimismo, el monitoreo y la evaluación²⁷ se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios. Sin embargo, en la práctica es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente (García L. & García M., 2010).

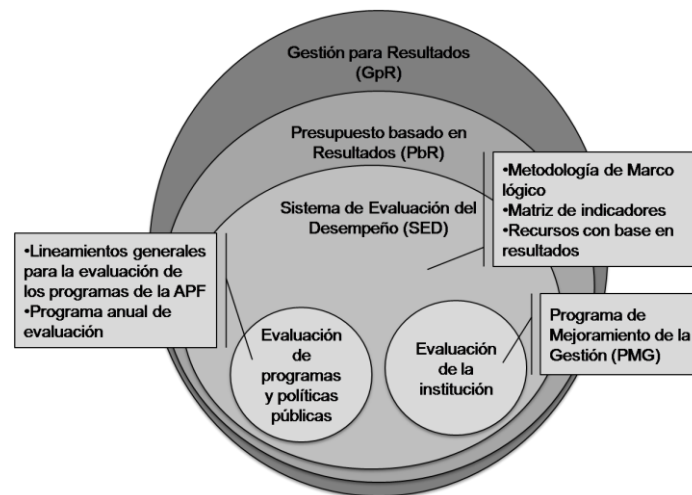
Por tanto, uno de los retos más importantes de la GpR consiste en alinear todos los elementos del ciclo de gestión para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados (García L. & García M., 2010). Por otra parte, los componentes de la GpR son: 1) el Presupuesto en base a Resultados (PbR) y, 2) el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El primero, El PbR, es el Proceso presupuestal²⁸ que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se basa en indicadores de desempeño²⁹ y en evaluaciones (SED) (ver figura 3).

²⁷ En este proceso es necesaria la definición de los indicadores de desempeño, los cuales se definen en el proceso de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos en la mayoría de los casos, aunque también existen los de eficiencia, eficacia y economía.

²⁸ programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas

²⁹ Eficiencia, eficacia, economía, cobertura, productos, actividades y población beneficiada.

Figura 3. componentes de la GpR



Fuente: (Caso, 2011, pág. 57)

Por otra parte el modelo de la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD) es una estrategia de la OCDE, BID y BM para superar la pobreza en los países en vías de desarrollo, que consiste en una política de gestión pública³⁰ está regida por cinco principios fundamentales (figura 4), que ayudan a dirigir los esfuerzos tanto a los países como a las agencias a lograr los resultados que se traducen en el cambio en las condiciones de la población de manera positiva, mediante la búsqueda continua de creación de valor público (OCDE & BM, 2006:9).

³⁰ En términos de Barzelay (2003:10), una política de gestión pública consiste en, el conjunto de reglas institucionales de gobierno a través de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública, que para el caso de la GpRD es una política de gestión pública que pretende cambiar la manera de conducir la administración pública.

Figura 4. Principios de la GpRD



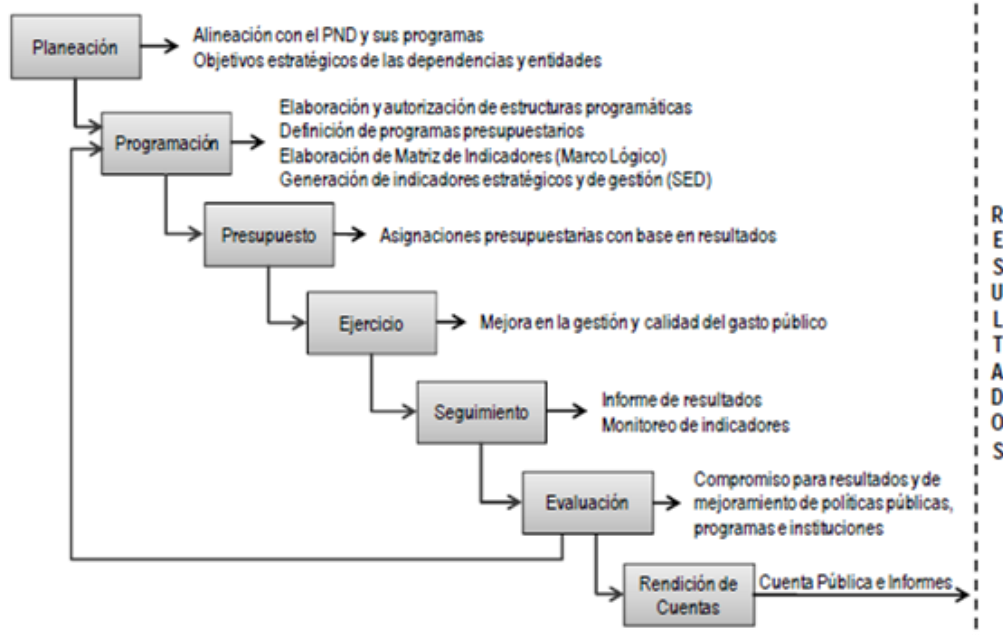
Fuente: (OCDE & BM, 2006)

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

Es por ello que en el ámbito de la administración de los servicios, la GpRD promueve un enfoque de abajo hacia arriba, en el que primeramente considera las demandas de los usuarios y clientes. Por tanto, la GpRD es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, el responsable de tomar decisiones con el que será afectado por esas decisiones (García L. & García M., 2010).

Entre los principales cambios al proceso presupuestario destacan la adecuación de la estructura programática para facilitar la alineación de los programas con los objetivos estratégicos de dependencias y entidades (ver figura 5), facilitándose además el control del destino del gasto público, y la introducción del PbR el cual vincula los insumos y los productos a la obtención con resultados con impacto económico y social (Caso, 2011).

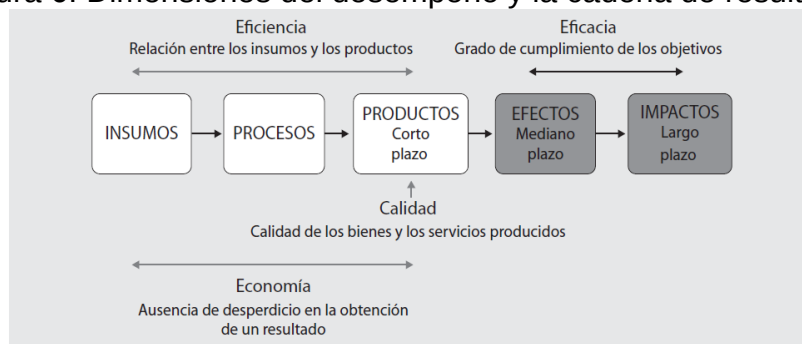
Figura 5. Alineación del proceso presupuestario para resultados



Fuente: (SHCP, 2008:37)

En cuanto a la Evaluación del Desempeño se debe poner atención en las relaciones entre los elementos de la cadena de resultados (insumos, procesos, productos, efectos e impactos) y las dimensiones del desempeño, que son los indicadores que se deben evaluar (eficiencia, eficacia, calidad y economía) los cuales sirven para el proceso de monitoreo y evaluación (ver figura 6), que a su vez sirve para el mejoramiento de las políticas públicas (retroalimentación).

Figura 6. Dimensiones del desempeño y la cadena de resultados



Fuente: (García L. & García M., 2010)

Estas dimensiones del desempeño las cuales se conoce como indicadores de desempeño son las que deben ser evaluadas constantemente, dándole seguimiento a los resultados obtenidos, esto último se le llama monitoreo, sirve para conocer los avances en la realización de las acciones planeadas en el gobierno, esto nos ayuda a identificar en qué situación de cumplimiento se encuentra un objetivo o meta del gobierno. Pero también, estos indicadores sirven para evaluar el desempeño de las políticas públicas, es decir, no solamente para el monitoreo, sino también para generar un juicio de valor a las acciones del gobierno, para conocer si fue suficiente, correcto, adecuado, insuficiente, deficiente, etc., el producto de esa acción emprendida.

2.2 El modelo de evaluación de la GpR del BID, la experiencia latinoamericana.

Al principio, cuando se tiene contemplado aplicar el modelo de la Gestión para Resultados (GpR), existe un instrumento que ayuda realizar este cometido, es el caso de la Evaluación de las Capacidades Institucionales, diseñado por el BID y el CLAD en 2007, el cual tiene el propósito el poder entregar elementos que indiquen los aspectos que deben ajustarse para aplicar dicho modelo en un gobierno determinado. Posteriormente el BID, diseñó un instrumento para dar seguimiento a la política de GpR, mediante unos indicadores que permite conocer como está siendo aplicado el modelo en los países y cuáles son los aspectos que se deben fortalecer para consolidarlo, este es el caso de la evaluación PRODEV³¹ diseñada por el BID. Esta última contiene principios de

³¹ El Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo (PRODEV) es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo. El PRODEV cuenta con herramientas flexibles de apoyo, las cuales permitirán que algunos países logren el nivel deseado de gestión pública, en menor tiempo que otros. El objetivo principal del PRODEV es apoyar a los países miembros prestatarios interesados en mejorar la gestión del sector público (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos), de una forma coherente con la asignación y el uso eficientes de los recursos de los ministerios y departamentos centrales (p.ej. finanzas, planificación y presupuesto), ministerios sectoriales (e.g. salud, infraestructura y educación) y gobiernos subnacionales (estatales, provinciales, municipales y locales) Consultar en: <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/prodev,1230.html>

la evaluación de las capacidades institucionales sin embargo es con el propósito de dar seguimiento a la práctica de la GpR.

El modelo de la Gestión para Resultados (GpR) en la práctica, lleva dos procesos de evaluación, los cuales se dan en dos momentos; 1) el primer momento lo encontramos cuando se pretende aplicar el modelo de la GpR en un país o gobierno subnacional, para lo cual se lleva a cabo una evaluación de las capacidades institucionales, esto con el fin de conocer cuáles son los aspectos que se deben ajustar para poder insertar el modelo de la GpR en la administración pública de que se trate. 2) el segundo momento lo encontramos durante la aplicación del modelo de la GpR, con las bases de la primera evaluación, se persigue conocer, los avances y desafíos en la puesta en marcha del modelo.

Siguiendo con lo anterior, el BID diseñó el sistema de Evaluación Prodev, el cual nace con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, se diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP). La elaboración de la metodología se realizó en dos etapas: en la primera se definió el modelo conceptual con la colaboración del CLAD; y en la segunda, el Prodev³² diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP) el cual divide el ciclo de gestión en cinco pilares (ver figura 10), los cuales son los siguientes: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación. Sobre los cuales se sienta las bases de la evaluación para conocer cuáles han sido los avances y los retos en la aplicación del modelo de GpR en los países que lo han adoptado y que están camino a su consolidación.

³² El Prodev es un programa especial del BID que inició sus actividades en 2005, y cuyo propósito es apoyar a los países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo a fortalecer la capacidad del sector público para obtener resultados (García L. & García M., 2010).

2.3 Los avances y desafíos de la GpR en América Latina.

La evaluación realizada por el BID³³ estuvo constituida por las administraciones centrales de 25 países de ALC³⁴: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Los resultados fueron contundentes, con la información obtenida por el SEP, se elaboró un índice que resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. El índice promedio para el conjunto de ALC es de 1,9 sobre 5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad de camino (García L. & García M., 2010).

El resultado de los estudios muestra la existencia de fuertes diferencias entre los países de la región. El primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3, y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (16) se ubican en el grupo intermedio (ver figura 7).

Figura 7. Nivel de desarrollo de la GpRD por países

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Suriname	< 1,5

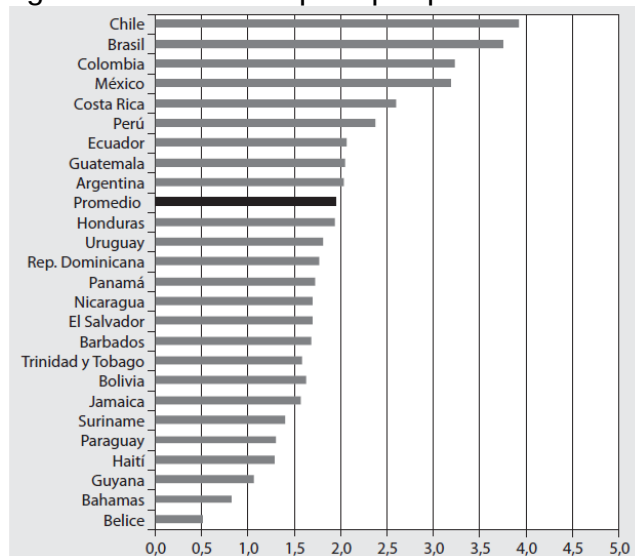
Fuente: (García L. & García M., 2010:19)

³³ Consultores externos, pertenecientes a la red de consultores que tiene el Banco Interamericano de Desarrollo, constituido por académicos, funcionarios de diferentes gobiernos del mundo y personajes especialistas en temas de gestión.

³⁴ Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos subnacionales (García L. & García M., 2010).

Respecto de las diferencias de nivel de desarrollo de la GpRD entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a innovaciones gerenciales (ver figura 8).

Figura 8. Índice de GpRD por países en América Latina

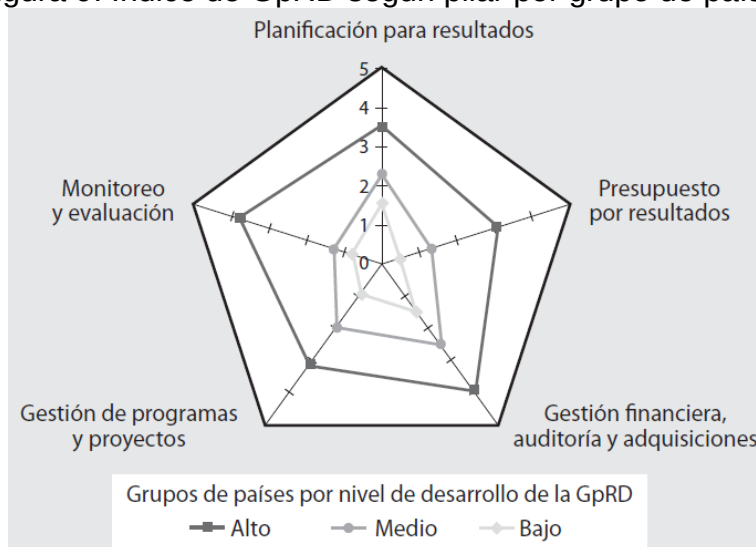


Fuente: (García L. & García M., 2010:21)

A continuación un análisis de los resultados por cada uno de los pilares de la GpRD (ver figura 9), según García L. & García M., (2010).

- Los pilares de gestión financiera, auditoría y adquisiciones y la planificación para resultados son los pilares más avanzados, el alto índice de desarrollo en estos pilares es el resultado del esfuerzo que los gobiernos de la región y la cooperación internacional han realizado para mejorar la gestión financiera pública en la última década. Inicialmente, estos esfuerzos se enmarcaron en las medidas de reforma del Estado que tuvieron lugar durante la década de 1990, y que perseguían el propósito de superar la crisis económica.

Figura 9. Índice de GpRD según pilar por grupo de países



Fuente: (García López & García Moreno, 2010, pág. 20)

- Por otro lado el pilar de gestión de programas y proyectos muestra un bajo desarrollo (con un puntaje de 1,9) a pesar de que, durante las últimas dos décadas, los países de la región han puesto en marcha una gran variedad de programas destinados a aliviar la pobreza y otros problemas sociales. Sin embargo, estos programas, generalmente financiados por organismos internacionales, no modificaron la cultura de gestión de los ministerios sectoriales basada en el desarrollo de actividades y poco orientada a la obtención de resultados.
- Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son presupuesto por resultados (PpR) (1,4) y monitoreo y evaluación (M&E) (1,6), pues la mayor parte de los países aún no ha incursionado en estas áreas. Cabe mencionar que existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se fundamenta en la información sobre los resultados de las acciones gubernamentales que provee el sistema de monitoreo y evaluación. Aunque estos pilares son importantes para fortalecer la capacidad de GpRD, solamente los países avanzados mostraron progresos significativos.

García L. & García M., (2010:22) concluyen que “En conjunto, ALC muestra un desarrollo heterogéneo de la institucionalización de la GpRD; en un

extremo, un pequeño grupo de países presenta sistemas cuyo referente son los resultados de la gestión del sector público; en el polo contrario, se encuentran los países con sistemas incipientes y en los que aún prevalece el marco de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región, en un espacio que podría definirse como fase inicial de desarrollo de la GpRD. Estos países exhiben un progreso considerable en los sistemas de gestión financiera, pero al mismo tiempo muestran un escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación y de presupuesto por resultados”.

A lo largo de este capítulo se pudo observar los principales aportes teóricos que nos explican el funcionamiento y composición del modelo de la Gestión para Resultados tal como está diseñado para que los países de América Latina logren salir del subdesarrollo y también logren combatir el rezago en la gestión del gobierno, debemos entender que este modelo no es la panacea, no es la solución a las malas formas de administrar lo público, pero si debemos reconocer que se propone como una forma de incidir en un cambio en las prácticas de gestión que no tienen una orientación al logro de los resultados que exige una ciudadanía cada vez más fuerte y exigente de su derecho legítimo a tener un Estado que procure el bienestar de sus habitantes.

Capítulo III. Metodología para la evaluación de la GpR en Baja California

El presente capítulo tiene el propósito de abordar la pregunta del ¿Cómo? en nuestra investigación, es decir, una explicación de la manera en que se logró llegar al conocimiento de las preguntas y objetivos de investigación establecida para el presente trabajo. Aquí se explica la delimitación de la investigación en el tiempo y en el espacio, las principales limitaciones del estudio y por último se explica la selección de la muestra.

La evaluación de la gestión ayuda a la búsqueda de alternativas que permitan un uso eficiente del gasto, brindar mayor transparencia de la gestión pública y que de esta manera los ciudadanos tengan mayor confianza en las instituciones (Caso, 2011). Por otra parte la evaluación de la gestión pública brinda la oportunidad de ofrecer respuestas más claras y precisas a las demandas de una economía y una sociedad más diversificadas y competitivas. Para Ramos, Sosa, & Acosta (2011) la evaluación resulta un instrumento de enorme utilidad dado que ofrece la posibilidad de producir datos e información que permiten que decisores de alto nivel, gestores de servicios, legisladores y beneficiarios de programas públicos ajusten sus expectativas y opiniones sobre lo que ofrecen las actividades planificadas, financiadas y operadas con recursos públicos, en un sentido amplio.

Es importante destacar que no se ha evaluado la aplicación del modelo de la GpR que plantea el BID en la entidad, actualmente está siendo implementado pero no se sabe cuáles han sido los avances y desafíos que existen. Por otra parte existen estudios recientes (La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe, 2010) en el cual se describe de manera muy general como está siendo implementado este modelo en los países de América Latina, este sirve como guía para evaluar la GpR en Baja California.

3.1 Delimitación temporal y espacial del estudio.

El objeto de estudio

A continuación, el objeto de estudio a investigar es la implementación del modelo de la GpR en el Gobierno del Estado de Baja California en relación al modelo conceptual que establece el BID. En el cual se planteó el siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los avances y desafíos en la aplicación del modelo de la Gestión para Resultados, establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo en el Gobierno del Estado de Baja California?, la respuesta tentativa es que este modelo se encuentra en una fase de implementación y se encuentra en proceso de desarrollo de manera gradual, en la cual se presentan ciertos retos que el Gobierno del Estado debe poner atención. La importancia de conocer como se está siendo implementando el modelo, es para visualizar los avances que se han logrado a partir de la adopción del modelo de la GpR, por otro lado también para conocer cuáles son los desafíos que enfrenta el Gobierno del Estado en la creación de valor público por medio del modelo de la GpR.

Unidades de análisis

Las unidades de análisis para el presente estudio de caso los podemos identificar en el siguiente orden: 1) Modelo conceptual de la GpR del BID; 2) Implementación del modelo de la GpR a cargo del Gobierno del Estado de Baja California; 3) Eficacia de la implementación de la GpR respecto el modelo conceptual del BID.

Delimitación temporal y espacial

Siguiendo con lo anterior, la presente investigación se realizó en la Secretaría de Planeación y Finanzas, la cual es la responsable de coordinar las acciones en el proceso de implementación de la GpR en las diferentes dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Baja California, esta secretaria tiene su sede en Mexicali por ser la capital del Estado, por otra parte la presente investigación está realizada en el periodo comprendido de 2009 a partir de la implementación de la GpR en Baja California hasta el 2012, esto con el fin de conocer los avances en la implementación de la GpR hasta este periodo.

Tipo de estudio

Esta investigación es: descriptiva y exploratoria, cualitativa y cuantitativa. Descriptiva (Hernández Sampieri, 2006, Ibáñez Brambila, Berenice 2000, Rojas Soriano, Raúl 2006) por que se requiere establecer las características de la GpR para conocer cómo se debe implementar y como se está llevando a cabo en la realidad; es exploratoria por que se requiere investigar en el campo como se está llevando a cabo la GpR en la entidad; cualitativa porque requiere de las contribuciones conceptuales del modelo de GpR y; cuantitativa para conocer la eficacia de la implementación del modelo conceptual de la GpR del BID, con relación a la implementación en la práctica del Gobierno del Estado.

3.2 Limitaciones del estudio.

El presente estudio tiene limitaciones de origen, uno de ellos es el tamaño de la muestra, ya que el nivel de especialización de esta investigación es muy complejo, son pocas personas las que conocen aspectos muy técnicos acerca de la implementación de la GpR (ver anexo 4), por otro lado únicamente fueron entrevistadas y encuestadas ocho personas, sin embargo son expertas en la materia, ya que tienen a su cargo responsabilidades directas con la aplicación de la Gestión para Resultados dentro del Gobierno del Estado, tal es el caso

del Director de Desarrollo Institucional, quien coordina las acciones de planeación y coordinación de los cambios organizacionales que tienen relación directa con la adopción del modelo de la GpR que promueve el BID. Estos funcionarios expertos compartieron su experiencia en la implementación del modelo de la GpR dentro del Gobierno del Estado, cabe destacar que los entrevistados fueron funcionarios en cargos estratégicos para la implementación de dicho modelo.

Por otra parte, otra de las limitaciones es que la presente investigación no fue realizada en todas las Secretarías del gobierno del Estado, tampoco en las que se consideran sustantivas del mismo, como la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría General de Gobierno, Oficialía Mayor de Gobierno, sino únicamente en la Secretaría de Planeación y Finanzas que es donde se encuentran los responsables de coordinar las acciones para la implementación de la GpR en todo el aparato gubernamental.

Se puede establecer como limitación el hecho de que este análisis es desde el enfoque de los funcionarios públicos y no desde el punto de vista de los ciudadanos, una de las razones por las cuales no fue investigado desde el punto de vista de los ciudadanos, es por el hecho de que este modelo se encuentra en una fase de iniciación, la cual tiene ciertas dificultades, además que sería muy pronto para conocer el impacto directo e indirecto de este modelo en el bienestar del ciudadano ya que una de las principales dificultades en la implementación de esta GpR es el modo tradicional de trabajar del aparato burocrático, esto implica un cambio de paradigma, el cual llevara varios años cambiar.

4.3 Diseño de la muestra.

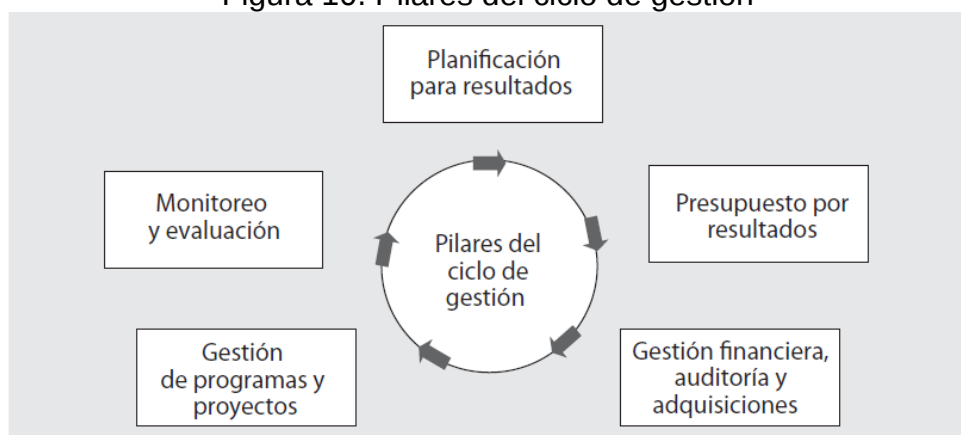
Para llevar a cabo el análisis de los retos en la implementación de la Gestión para Resultados en el Gobierno del Estado de Baja California como parte de la presente investigación, se realizaron entrevistas (ver anexo 3) dirigidas a cinco funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Planeación y Finanzas los cuales tienen una relación directa en las actividades de coordinación con las demás dependencias y entidades del Gobierno del Estado, estos responsables de la implementación de la GpR transmitieron su experiencia profesional en la

implementación del modelo, a través de estos aportes nos permitió determinar los retos que se requieren emprender el Gobierno para lograr una Gestión para Resultados en la entidad.

Por otra parte, se aplicó un cuestionario (ver anexo 2) para cada uno de estos funcionarios, el cual permitió determinar los avances técnicos y prácticos en la implementación del modelo. Cabe destacar que también fue realizada una investigación de gabinete que consistió en la revisión documental, reportes, informes, de la normatividad y los procedimientos establecidos para llevar a cabo la GpR.

Debo aclarar que el cuestionario es tomado del trabajo realizado por García L. & García M., (2010), en el cual se realizó una evaluación de los avances y desafíos de la gestión para Resultados en los países de América Latina, este cuestionario contiene preguntas que permiten conocer cuál es el nivel de avances en la aplicación del modelo del BID en base en cinco pilares de gestión (ver figura 10).

Figura 10. Pilares del ciclo de gestión



Fuente: (García L. & García M., 2010:15)

Por medio de este cuestionario se puede conocer cuales aspectos técnicos y operativos tienen avances y cuales presentan problemas, cabe resaltar que los resultados son vaciados a la guía de evaluación cuantitativa de los avances de la GpR en el Gobierno del Estado de B.C. (ver anexo 1), en base a los cinco pilares de gestión que propone el BID, con los cuales podemos realizar un análisis general de los avances que existen en la implementación del modelo de la GpR en nuestra entidad.

CAPÍTULO IV. Los avances y retos en la implementación de la Gestión para Resultados en el Gobierno del Estado de Baja California.

El presente capítulo tiene el propósito de exponer los principales resultados obtenidos en el estudio de campo realizado en las diferentes áreas responsables de la implementación del modelo de la GpR en el Gobierno del Estado de Baja California, a continuación se enlistan las dependencias y entidades que participaron:

- Secretaría de planeación y Finanzas.
 1. Dirección de Organización y Desarrollo Institucional.
 2. Dirección de Planeación y Evaluación.
 3. Dirección de Presupuesto.
 4. Dirección de Auditoría Interna.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).
 1. Coordinación de Planeación.
- Oficialía Mayor de Gobierno
 1. Subdirección del Centro de Profesionalización y Desarrollo del Capital Humano.
 2. Coordinación de Planeación del CPyDCH.
 3. Jefatura de Compras.

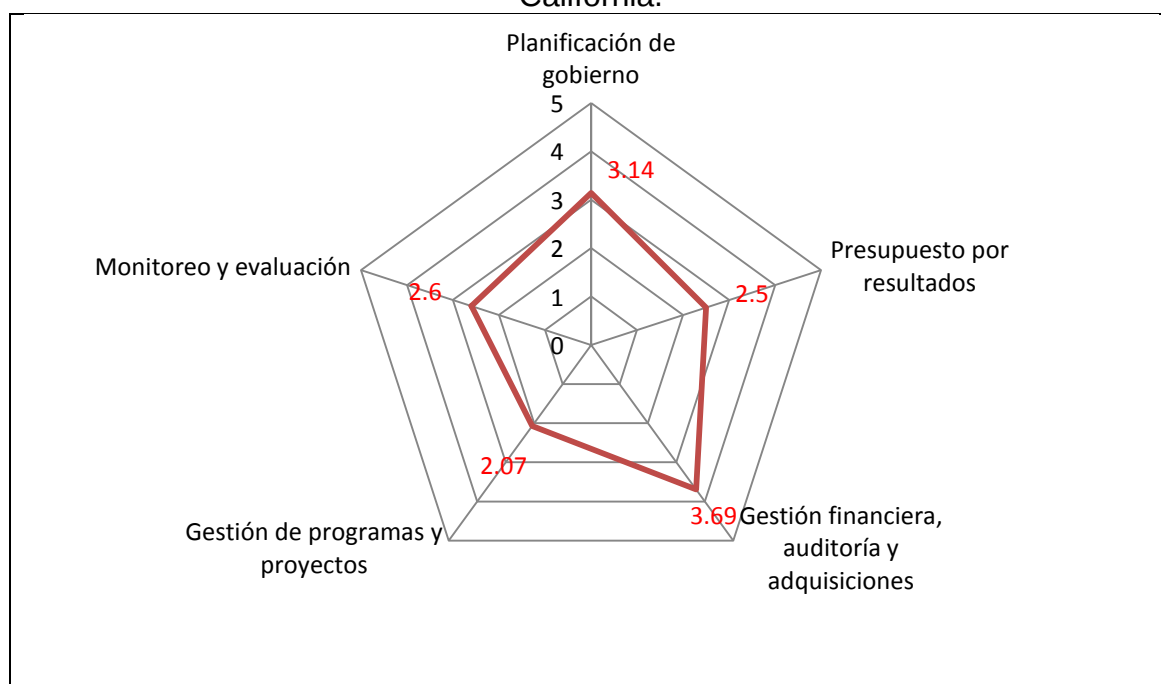
Para explicar los avances que existen en la implementación del modelo de la GpR en el Gobierno, este análisis se divide en los cinco pilares del ciclo de gestión con el propósito de ordenar los resultados y poder hacer un análisis detallado de los hallazgos.

Como se dijo anteriormente en el presente trabajo los pilares de gestión son: 1) Planificación para resultados, 2) Presupuesto para resultados, 3) Gestión financiera, auditoria y adquisiciones, 4) Gestión de programas y proyectos y; 5) Monitoreo y evaluación. En seguida se detallan los principales datos obtenidos del diagnóstico.

4.1 Evaluación de la implementación de la GpR en Baja California.

Los resultados de los cuestionarios aplicados a los funcionarios responsables arrojaron información acerca de los avances logrados en la implementación del modelo de la GpR, al respecto se muestra en la siguiente gráfica (1).

Gráfica 1. Avances en la implementación de la GpR en el Gobierno de Baja California.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

En general, los resultados del estudio demuestran que bajo los criterios del BID, el Gobierno del Estado de Baja California se encuentra en una etapa de desarrollo (ver tabla 2), debemos considerar que este modelo viene a implementarse apenas a partir de 2009, en ese año se prepara su llegada realizando ciertas reformas en materia de planeación, programación y presupuesto dentro del gobierno. Posteriormente se implementan algunos componentes de la GpR como el Presupuesto para Resultados, utilizando la metodología del Marco Lógico para la elaboración de los programas del gobierno del Estado, actualmente se está implementando el otro componente

de la GpR que es la Evaluación del Desempeño. Las autoridades entrevistadas reconocen que han logrado avances importantes, sin embargo apenas están surgiendo algunos aspectos que requieren mejorarse para consolidar el modelo.

Tabla 2. Criterios de calificación.

Criterios de calificación	Parámetro	Criterios porcentuales	Calificación
Inexistente	Si el requisito no existe o no se cumple.	0%	0
Propuesto	Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado.	De 1% a 20%	1
Iniciado	Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación.	De 21% a 40%	2
En desarrollo	Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aun no operan todos sus elementos o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	De 41% a 60%	3
Implementado	Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aun puede mejorar.	De 61% a 80%	4
Consolidado	Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	De 81% a 100%	5

Fuente: Retomado del trabajo de investigación realizado por García López & García Moreno (2010:207).

Los aspectos que muestran mayor avance son las que tienen que ver con la planeación y la gestión de las finanzas, sin embargo los aspectos que requieren fortalecer sus mecanismos son el presupuesto para resultados y la evaluación del desempeño, esto en términos generales, pero se debe reconocer que son avances significativos tomando en cuenta el poco tiempo que tiene operando el modelo, básicamente desde 2010 inician operaciones sus componentes más importantes.

Es importante resaltar que este modelo de GpR, tiene la fortaleza de contar con una estructura normativa que asegura la continuidad de esta política de gestión pública, la cual no se vería afectada con el cambio de gobierno, ya que se encuentra establecido en las leyes de planeación, de presupuesto y gasto público y en la misma Constitución Política del Estado de Baja California.

Más adelante se explican los avances en cada uno de los pilares de gestión, para conocer de manera particular cuales han sido los hallazgos.

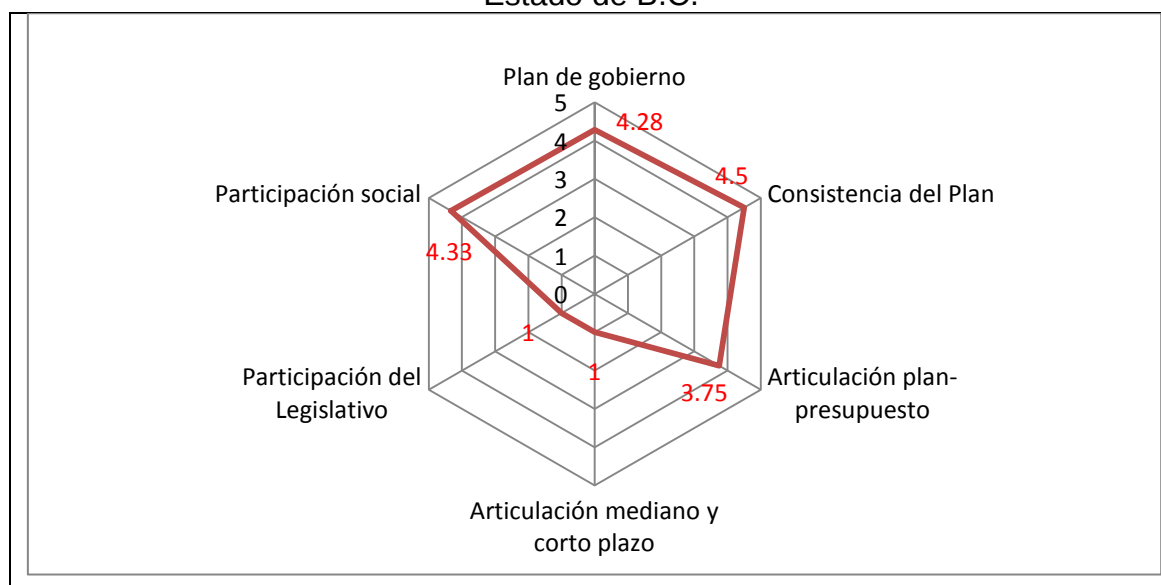
4.1.1 Pilar de planificación para resultados.

El proceso de planificación en el gobierno no ha tenido cambios significativos ahora con la llegada del modelo de la GpR, existe una Ley de planeación que regula este proceso, existe una agencia del gobierno que organiza y coordina los esfuerzos para consolidar el Plan Estatal de Desarrollo, se trata del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), también existen mecanismos de participación social para el diseño de las estrategias del plan, son los subcomités ciudadanos de planeación, los cuales se organizan por temas globales de atención. Todo esto existía antes de la implementación de la GpR, apenas se ha tratado de mejorar los mecanismos para el diseño de estrategias de impacto significativo para la sociedad, en las entrevistas realizadas surgieron áreas de oportunidad para la mejora de estos procesos.

Aunque no hay avances significativos por lo menos existe la plena conciencia por parte de los responsables, de generar mejoras a los procesos de planeación para resultados.

A continuación la gráfica muestra un mapa general de la situación en que se encuentra el Gobierno estatal.

Gráfica 2. Avances en la planificación para resultados en el Gobierno del Estado de B.C.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta y entrevista realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

Al respecto del *plan de gobierno* (Plan Estatal), se encontró que es uno de los más fuertes y consolidados dentro del gobierno, mucho antes de la llegada del modelo de la GpR a nuestro país y nuestra entidad, el Plan Estatal de Desarrollo se llevaba a cabo con un enfoque participativo, desde los 80's cuando se crea el Sistema Nacional de Planeación a nivel federal, existe un modelo consolidado de planeación participativa para la elaboración del PED, donde se procura la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada en el establecimiento de las estrategias del nuevo gobierno. Lo anterior sin duda fue una fortaleza para la implementación de la GpR en nuestra entidad, pues ya se contaba con estas bases. Otro de los aspectos que ayudó fue la existencia de los Programas Sectoriales y los Programas Operativos Anuales, los cuales se encuentran alineados con el PED, dando mayor lógica al quehacer del gobierno.

Sin embargo, uno de los aspectos que hace falta incorporar es la visión de largo plazo, una que rebase el periodo de gestión del gobierno en turno, parte de este problema sucede porque la Ley de planeación establece que debe existir un plan para el periodo del nuevo gobierno, se entiende que únicamente dicho periodo, en este sentido la Ley tiene que evolucionar para permitir la creación de planes estratégicos de largo plazo, no obstante hay ejemplos de buenas prácticas de gestión que aunque no exista una Ley que obligue a un gobierno a tener un plan que rebase su periodo de gestión logran articular uno.

La *consistencia del plan* tiene que ver con la articulación de los objetivos generales del PED, con los de mediano y corto plazo que se derivan de él, en el caso de nuestra entidad esto se encuentra articulado en los Programas operativos Anuales (POA's), encontramos que existe un desglose de las estrategias del PED en metas específicas anuales, pero no en el mediano plazo (3 años), en parte porque el gobierno no cuenta con esta visión de hacer planes trianuales. Otra de las cuestiones tiene que ver con la existencia de indicadores para medir el cumplimiento de las metas del PED, se encontró que sí existen 394 indicadores, están disponibles para la ciudadanía en el portal del

Sistema Estatal de Indicadores (SEI),³⁵ cabe destacar que la mayor parte de estos indicadores son programáticos, surgen de los POA's más que del PED, la mayoría de ellos son de eficacia (lo planeado, comparado con lo presupuestado), existen algunos indicadores de calidad (percepción ciudadana) acerca de algunos servicios que presta el gobierno como la satisfacción de los servicios que informa el portal del gobierno estatal, también se encuentran indicadores de cobertura educativa, de salud, en materia de seguridad, etc.,

No obstante, los aspectos que requieren ser trabajados es el de los indicadores de impacto para las estrategias planteadas en el PED, actualmente existen algunos indicadores de este tipo, para los temas de educación, como la cobertura educativa, también existen indicadores en temas de seguridad, como los delitos de alto impacto, también algunos indicadores de impacto sobre temas de salud, como la atención de enfermedades degenerativas. Son pocos los indicadores de impacto los que existen, cabe destacar que es un buen comienzo tomando en cuenta que apenas en 2011 comienza su implementación. Las autoridades entrevistadas reconocen que se debe trabajar más en la construcción de indicadores tanto de impacto, como de calidad y eficiencia, ya que es de lo que más adolecen dentro del Gobierno del Estado. Uno de los problemas acerca de la construcción de indicadores es la falta de habilidades y capacidades de los funcionarios para diseñar e implementarlos, hace falta operar una estrategia de capacitación para expandir los conocimientos acerca del diseño e implementación de indicadores del desempeño, de calidad y de eficiencia.

Sobre la *articulación plan-presupuesto* es un tema que tiene que ver con los mecanismos de articulación del PED con el presupuesto, esto se logra a través de los POA's, donde se descomponen las metas del PED en unidades programáticas más particulares, las cuales forman parte del presupuesto, una de las cuestiones por las que sale bajo en la calificación este rubro, es porque no existe una articulación entre las metas del PED con los responsables de las acciones, es decir que el PED no establece los responsables de llevar a cabo las acciones que se plantean en el documento, por otro lado las

³⁵ Para más información consultar: <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/index3.jsp>

responsabilidades se encuentran en los POA's, pero no en el PED, una de las áreas de mejora que encuentran los entrevistados es contar con una matriz que relacione las estrategias del PED con los responsables, ya que no existe y facilitaría mucho la evaluación del desempeño de los funcionarios en relación a los objetivos estratégicos planteados en el plan de desarrollo.

La *articulación del mediano y corto plazo* se refiere a la relación que tiene el PED con las acciones del mediano y corto plazo que derivan de él. Una de las cuestiones que el BID está impulsando es la de los planes trianuales (de mediano plazo), en el Gobierno del Estado no existe esta figura, sin embargo, los entrevistados coinciden en que esta iniciativa ya ha sido propuesta al ejecutivo, una de las amenazas a esta es la falta de tiempo del gobierno en turno, es decir que termina su periodo de gestión y es muy tarde para implementarlo, el tiempo ya no va a ser suficiente para su desarrollo. Por otro lado, la articulación del corto plazo está muy fortalecida, gracias a la experiencia que se tiene en la implementación de los Programas Operativos Anuales (POA's), es parte de la herencia del presupuesto por programas que aún sigue vigente. Estos POA's permiten el seguimiento programático y presupuestal de las metas establecidas en el PED en el corto plazo de una manera muy eficiente. En este contexto la articulación del PED con las metas de mediano y corto plazo está incompleta, ya que hace falta implementar un modelo de planeación de mediano plazo (3 años) para la el logro de algunas estrategias del PED. Uno de los avances logrados es la implementación de indicadores de desempeño en las acciones de los POA's.

Lo que respecta de la *participación del poder legislativo* en las discusiones del PED, es decir en el diseño de las estrategias de desarrollo, no hay avance significativo, la Ley no establece una obligación para que el poder legislativo participe en el diseño del PED, tampoco lo restringe, sin embargo, en el modelo de planeación participativa que implementa el Gobierno del Estado, el poder legislativo no tiene injerencia directa en el diseño del plan, para el BID si debería tenerlo, que tan benéfico resultaría esta relación no se sabe, pero es algo que no se ha planteado en nuestra entidad en el plano normativo ni el de gestión.

La *participación social* en el diseño del PED es uno de los aspectos más preocupantes, cabe resaltar que existen mecanismos para que se dé esta participación a través de comités y subcomités ciudadanos dentro del COPLADE, ellos a través de sus demandas establecen las prioridades para el desarrollo del Estado. Acerca de los avances logrados en materia de participación ciudadana, una de las entrevistadas mencionó que se está poniendo en marcha un modelo para fortalecer los comités ciudadanos que existen dentro del COPLADE, permitiendo que participen en el monitoreo y evaluación de algunos programas del Gobierno del Estado, entre ellos los POA's, algunos programas sectoriales y también algunos programas del Gobierno del Estado.³⁶ Por lo pronto este modelo de participación apenas está siendo implementado, por lo cual están siendo identificados algunos problemas naturales que se van a contemplar para después mejorarlos.

Los retos.

Sin duda uno de los retos es lograr que exista un plan de mayor alcance que el PED, un plan estratégico de largo plazo, que rebase el periodo de gobierno, para esto una de las cosas que tienen que evolucionar es la Ley por un lado y por el otro el modelo de gestión al interior del gobierno, pensar más estratégicamente en el futuro del Estado, plantearse metas de largo alcance para lograr impactos importantes en el desarrollo de la entidad. Sobre ello, los entrevistados coinciden con esta idea de contar formalmente con un plan que rebase el periodo de gobierno, pero también reconocen que la Ley es muy clara cuando establece el alcance de este mismo, lo cual es una limitante para este fin.

Otro de los aspectos que los entrevistados identifican como reto, es el que tiene que ver con la participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas, aunque se encuentran incluidos en el diseño del PED en comités

³⁶ Particularmente el programa de "Beca Progreso", "Persecución de los delitos de alto impacto social", también al "Nuevo sistema de Justicia Penal" y "Evaluación de las condiciones de Desarrollo Socioeconómico en Baja California".

ciudadanos del COPLADE, sin embargo durante la elaboración de los programas a cargo del Gobierno del Estado los beneficiarios no participan de manera directa, en este sentido aún sigue existiendo una tradición de elaboración de políticas desde arriba hacia abajo, algo que los teóricos llamarían el enfoque *up-down*, cabe destacar que la orientación hacia las políticas debe ser *bottom-up* esto es de abajo hacia arriba (B. Guys Peters, 1995:257-276), en la que los beneficiarios de los programas participan directamente en la detección de las necesidades pero también en el diseño de las estrategias de intervención. Una de las entrevistadas mencionó la dificultad de incorporar a los ciudadanos en el diseño de las políticas, aludiendo a su falta de conocimientos sobre el establecimiento de las metas, ya que los ciudadanos acuden a los comités a solicitar mejoras para su colonia.

Los entrevistados coinciden, es en trabajar en una estrategia de capacitación para lograr establecer los resultados esperados en los planes y programas del Gobierno del Estado, ya que durante el diseño de los planes y programas se tiene que establecer el resultado que se espera alcanzar con la ejecución de las actividades establecidas, en este sentido es necesario preparar mejor a los funcionarios que participan en el diseño de los planes y programas del Gobierno.

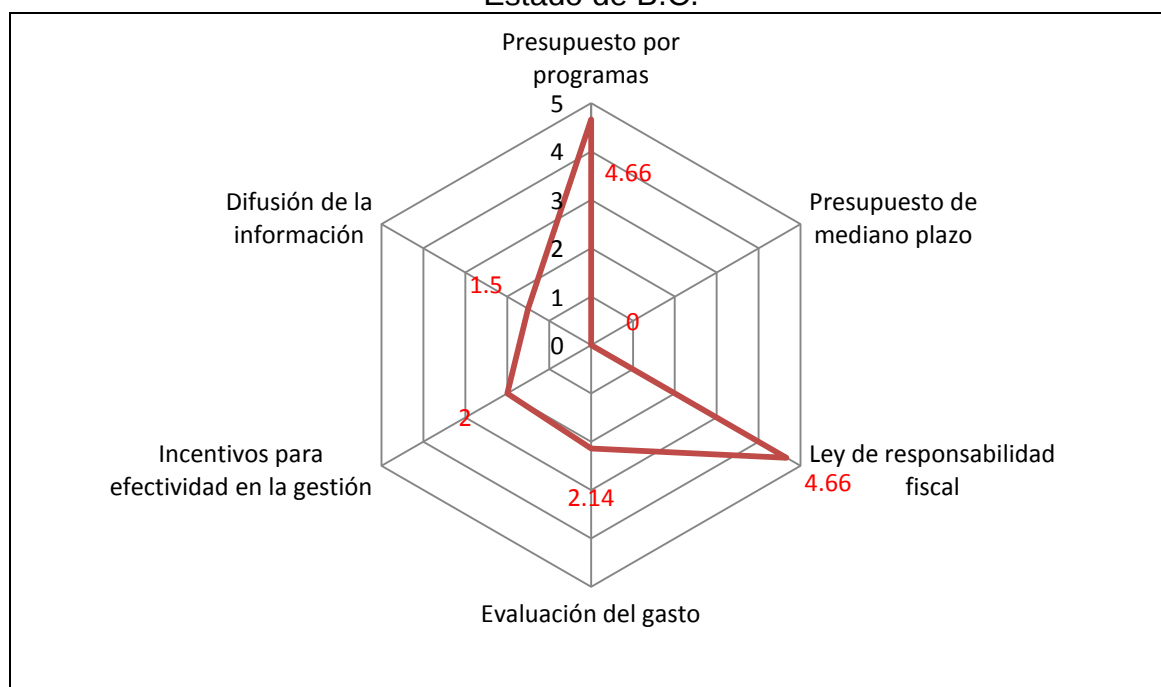
Otro de los aspectos importantes para elaborar los planes y programas del gobierno es la utilización de la Metodología de Marco Lógico, en la que se parte de un problema detectado para elaborar líneas de acción que orienten a una intervención adecuada, para esto se construye un árbol de problemas en la que se identifican las principales causas y los efectos del problema, posteriormente estos últimos se redactan de manera invertida en forma de propósitos, de aquí se desprende el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de una manera lógica, en la que se debe cumplir con una coherencia vertical y horizontal dentro de una matriz, la cual es el resumen narrativo que indica la forma y método en que será intervenido el problema detectado, cabe subrayar que dentro de esta matriz se encuentran establecidos los indicadores para medir los objetivos y actividades, también se encuentran establecidos los medios de verificación los cuales servirán para llevar a cabo la medición.

Siguiendo con la idea anterior, uno de los retos en lo que respecta de los planes para resultados es la capacitación técnica y operativa para la elaboración de la Metodología de Marco Lógico, la elaboración de la matriz, construcción de indicadores de impacto, de gestión, de calidad, de eficiencia, de eficacia y de economía. Los entrevistados coinciden en que uno de los aspectos en los que se requiere trabajar es en la capacitación de los funcionarios responsables del diseño de los planes y programas del Gobierno con orientación a resultados.

4.1.2 Pilar de presupuesto para resultados.

Este pilar es parte fundamental del modelo de la GpR, ya que es el mecanismo con el que se pretende asegurar el logro de los resultados, en la teoría el presupuesto debe estar orientado al logro de los resultados esperados, para ello se requiere una alineación de los planes con el presupuesto. Se han logrado avances importantes, actualmente en el Gobierno del Estado están pasando de un presupuesto por programas a uno que está orientado a resultados, existen deficiencias en este proceso, más adelante las abordaremos.

Gráfica 3. Avances en el presupuesto para resultados en el Gobierno del Estado de B.C.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

Lo que respecta del *presupuesto por programas* se refiere a la estructura del presupuesto, el cual consiste en la estructuración del presupuesto en base a los programas del gobierno, en nuestro estado se lleva a cabo desde los 70's, el presupuesto por programas es también la base para el presupuesto para resultados, solo se agregan algunos aspectos que lo fortalecen y aseguran su cumplimiento.

Respecto al Presupuesto para Resultados en la teoría todos los programas tiene que tener un presupuesto, sin embargo para asegurar su cumplimiento y buen desempeño debe ser evaluados con indicadores, sí la evaluación resulta positiva el presupuesto seguirá siendo asignado al programa, pero de lo contrario el presupuesto dejara de orientarse hacia esa política o programa, premiando así a los programas que tengan buen desempeño en su ejecución.

Uno de los aspectos en los que se ha logrado avanzar con la implementación de la GpR es la presupuestación a nivel meta, en opinión de los entrevistados esto es algo que no se tenía antes, de modo que antes se

tenía una bolsa de dinero por cada programa que ejecutaba el gobierno, ahora se puede saber el costo de un programa a nivel global y particular. Aunque una de las críticas a este nuevo modelo es que esta presupuestación a nivel particular, ha resultado un problema cuando se pretende presupuestar por ejemplo las contingencias, la Secretaría de Seguridad Pública no conoce a ciencia cierta cuantos delitos va a perseguir el año que viene, tampoco sabe cuántos robos tendrá que atender el próximo año, son cosas que por entrar a la fuerza en este modelo se salen de control, lo cierto es que este modelo es solamente una guía, pero no es aplicable para ciertas cosas, sucede lo mismo con los indicadores de impacto, existe una obligación de actualizarlos mensualmente, pero en tan poco tiempo no se puede tener un avance importante sobre un impacto, también sucede con la aplicación de la metodología del marco lógico, existen políticas y programas que no necesariamente requieren de esta metodología para el diseño de alternativas de solución, sin embargo existe la obligación por parte del gobierno de implementar estas herramientas. Se puede observar una aplicación forzada del modelo de GpR en algunos programas, la cual coinciden los entrevistados en que no debe ser así, por que en lugar de ayudar, empeora el buen desempeño de las funciones.

En resumen el presupuesto por programas presenta una alta calificación porque es un modelo que se venía implementando desde mucho antes de la llegada de la GpR, sin embargo ahora cuenta con mejoras en el proceso que aseguran el buen desempeño, aunque estas mejoras aun están siendo implementadas, una de ellas es la implementación del Marco Lógico en el diseño de los programas, el Gobierno del Estado en su quinto informe de gobierno asegura que todos sus programas cuentan con esta metodología, sin embargo los entrevistados difieren de esta información, comentan que solamente los programas sectoriales fueron actualizados con esta metodología y también algunos programas prioritarios como de seguridad pública³⁷ y educación³⁸, entre otros. Aunado a esto se ha logrado avanzar en el diseño e implementación de indicadores de desempeño para los programas, sin

³⁷ Persecución de los delitos de alto impacto social.

³⁸ Programa "Beca Progreso"

embargo la mayoría de ellos son de eficacia y cobertura, existen muy pocos de impacto, calidad y eficiencia. Apenas en 2011 entran en operación estos indicadores, actualmente se cuenta con 394, es un buen avance, y los entrevistados coinciden en que tiene muchos aspectos mejorables que con el tiempo se van a perfeccionar.

Respecto del *presupuesto de mediano plazo* se refiere a los planes trianuales que viene impulsando el BID, acerca de esto no se tiene ningún avance, solamente en el plano de propuesta, pero nada en el plano normativo y tampoco de gestión, aquí los entrevistados coinciden que es un aspecto que requieren trabajar, lograr planes trianuales derivados del PED y también encaminar el presupuesto más allá del año fiscal, para esto se requieren reformas a las leyes de planeación y de presupuesto, lo cual en opinión de los entrevistados no es tarea fácil, primero deben afinar un proyecto que sea solido y sustentable en el tiempo.

En cuanto a la *Ley de responsabilidad fiscal* se refiere a las limitaciones normativas para el manejo fiscal de los recursos públicos, como el control del endeudamiento, control del déficit, también se refiere a los castigos para el manejo irresponsable del recurso público. Al respecto sí existen leyes que controlan todas estas variables, la deuda y el déficit fiscal están controlados en el Gobierno del Estado, eso asegura uno de los entrevistados, lo que falta es aplicar la ley para castigar el mal manejo de los recursos, en su opinión solamente se castigan los casos que salen a la luz pública, pero no se persigue a los que hacen mal uso del recurso.

La *evaluación del gasto* se refiere a la existencia de una Ley que obligue a la evaluación de la efectividad del gasto, existencia de indicadores de desempeño para medirlo y mecanismos para asegurar su cumplimiento. Existen avances importantes en este rubro, la Ley de planeación del estado obliga a las dependencias a contar con indicadores de desempeño para sus programas, también existe un sistema de indicadores que se encuentra en operación, con algunas deficiencias ya reconocidas. En este rubro la calificación obtenida es media, ya que la Ley que obliga a la evaluación del gasto si existe, sin embargo no se aplica en todos sus elementos, existen

indicadores de desempeño, actualmente se monitorean y evalúan algunos programas, sin embargo la asignación del presupuesto aún no toma en cuenta los resultados del sistema estatal de indicadores, es decir no se ha logrado premiar y castigar el buen desempeño de los mismos. Otra de las cuestiones es la evaluación al sistema de indicadores, los entrevistados coinciden en que esto no se ha realizado, no hay una autoevaluación y tampoco una evaluación externa al sistema de indicadores que está operando, en parte es porque apenas está arrancando, pero no se tiene contemplado hacer una evaluación al sistema de indicadores.

Los *incentivos para la efectividad en la gestión* se refieren a los mecanismos de asignación presupuestal que incentivan la eficiencia de las instituciones, al respecto no se tiene gran avance, uno de los entrevistados explicó que actualmente existe un modelo de premios al buen desempeño del funcionario, se realiza una evaluación desde el nivel operativo hasta nivel intermedio (no a nivel directivo y superiores), se premia al mejor evaluado por dependencia y por municipio, de modo que quien resulta ganador del primer lugar lo premian con: una chamarra alusiva al Gobierno del Estado, una placa entregada por el gobernador, un incentivo económico de \$6,500.00, una Tablet y una laptop, todo esto para quien haya obtenido la mejor calificación por sus compañeros, sin embargo uno de los entrevistados comentó que no existe un mecanismo que permita contrastar el desempeño del funcionario con el desempeño institucional (de sus programas), es algo que no se han propuesto y en lo que hace falta trabajar, ahí se requiere coordinación entre la Oficialía Mayor de Gobierno (evalúa el desempeño de los funcionarios) y la Secretaría de Planeación y Finanzas (evalúa el desempeño institucional) para lograrlo.

En cuanto a la difusión de la información se refiere a la disponibilidad de la información presupuestal para los ciudadanos, en un lenguaje entendible para el ciudadano común. Existe disponibilidad del presupuesto, una vez aprobado, pero no antes de ser aprobado, es decir propuesto al poder legislativo, el BID defiende la idea de que este último también debe ser puesto a disposición de la ciudadanía también. La calificación baja obtenida en este rubro es porque el presupuesto tal como se presenta no es entendible para el ciudadano común, tiene un lenguaje muy administrativo y elevado, al respecto

apenas se está trabajando a nivel federal en un sistema de armonización contable, sin embargo nuestra entidad se está preparando para los ajustes a los conceptos contables más fáciles de entender y de presentar, todavía no está operando, tampoco la Ley ha evolucionado en este sentido.

Los retos

Uno de los retos en los cuales coinciden los entrevistados es contar con un plan de mediano plazo (3 años) para el logro de algunas estrategias del PED, es algo que no existe en el Gobierno del Estado pero que el BID está impulsando para implementarlos, a la fecha no se ha contemplado ni en las leyes ni en un modelo de gestión, pero algunos entrevistados coinciden en que es una buena medida para llevar a cabo algunas estrategias prioritarias del PED, por ejemplo en materia de Seguridad Pública, Educación, Salud, etcétera. Estos planes trianuales implicarían también un presupuesto en el mismo sentido, más allá del presupuesto tradicional por año que se está haciendo, por esta razón es difícil implementar este modelo de planeación trianual, ya que implica reformas a las leyes de planeación y presupuesto, el problema es que esta administración está por concluir su gestión y ya no se trabajó en eso.

Los entrevistados coinciden con que se tienen avances en la implementación del presupuesto para resultados, sin embargo elaborarlo en la práctica es una cuestión en la que hace falta capacitación técnica y operativa, existe un procedimiento establecido en el que cada una de los departamentos de administración dentro de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, realizan la presupuestación de las actividades correspondientes a los objetivos y fines establecidos en los planes y programas del Gobierno, sin embargo los funcionarios responsables de llevarla a cabo se enfrentan constantemente a dificultades técnicas para ello, existen dificultades en el establecimiento de los costos particulares de cada uno de los elementos necesarios para realizar las actividades, esto es algo que antes de la GpR no

se realizaba con tanta minucia y que ahora representa un reto para la misma administración.

Respecto de la evaluación de la efectividad del gasto el reto es fortalecer el sistema estatal de indicadores, los entrevistados coinciden en la necesidad de contar con indicadores de calidad (percepción), de eficiencia, para poder medir el costo-efectividad de los programas, se requiere realizar una autoevaluación del sistema estatal de indicadores para detectar áreas de mejora, una evaluación externa ayudaría mucho para detectarlas.

Otro de los retos es crear mecanismos para la efectividad de la gestión, crear un sistema de incentivos en el que se premie el logro de los resultados mediante el presupuesto, específicamente en la asignación de recursos asociada al buen desempeño durante la ejecución del programa que se trate, de este modo sí durante el primer periodo de implementación de programa se obtienen importantes avances, el presupuesto será asignado y es probable un aumento, pero de no ser así, el recurso dejara de ser suministrado a ese programa, así se promueven los cambios necesarios ya que los funcionarios se vean en la necesidad de mejorar el programa o replantearse la manera en que está siendo atendido el problema. Sobre el mismo sentido lo comenta otro de los entrevistados, hace falta contrastar el desempeño del funcionario con el desempeño institucional, aun no se ha encontrado la fórmula para lograrlo, actualmente se evalúan las dos cosas por separado, cabe destacar que existe un sistema de premios al buen desempeño del funcionario pero no para los programas. También uno de los entrevistados asegura que hace falta evaluar el desempeño de los mandos directivos y superiores, ya que actualmente esto no se lleva a cabo.

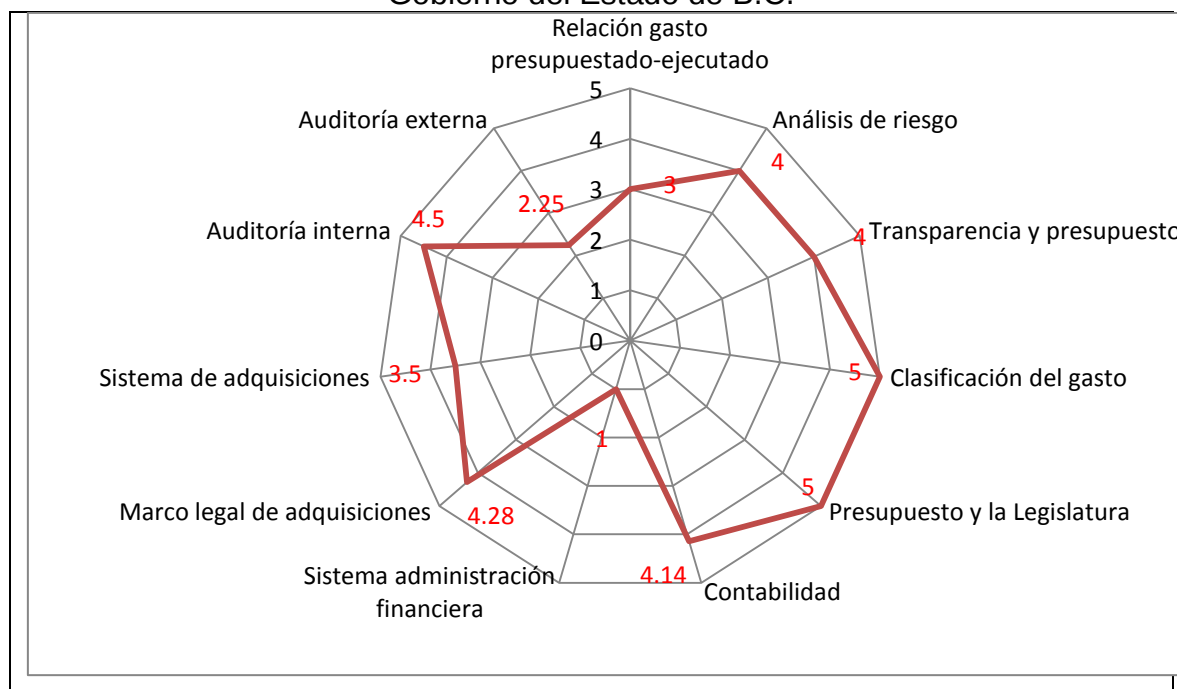
Sin duda uno de los retos para nuestra entidad es la denominada “armonización contable”, que permita al ciudadano común entender el estado de cuentas públicas, el presupuesto de egresos, que permita identificar de una manera clara y fácil en que gasta el gobierno y en qué situación contable se encuentra. Al respecto la federación apenas está haciendo los trabajos para implementar este modelo, pero las entidades federativas tienen otro reto para lograrlo también.

4.1.3) Pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones.

Este pilar está centrado en el manejo de los recursos públicos, el presupuesto, las compras, la auditoría interna y externa, la transparencia en el presupuesto, sobre las finanzas en general. Al respecto se encontró con avances importantes, un aspecto importante tiene que ver con las finanzas sanas, existe un margen relativamente bajo sobre la desviación del gasto presupuestado y el ejercido, es muy poco el presupuesto desviado en este sentido, los entrevistados coinciden en que el presupuesto se desvía entre un 6 y 9%, esta información está confirmada por el Quinto Informe de Gobierno (2012:309) también existen avances en los análisis de riesgo fiscal, la Secretaría de Planeación y Finanzas se encarga de calcular las obligaciones del gobierno del estado de largo plazo y no comprometer mucho las finanzas con respecto de las deudas del Estado. Una fortaleza es la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, la cual regularmente se da en tiempo y forma, con ajustes mínimos en la asignación enviada por el ejecutivo. Otro aspecto favorable es el marco legal de las adquisiciones, el cual se encuentra ya consolidado y en plena operación, con áreas de mejora.

Pero existen aspectos que se encuentran débiles como: el sistema de inversión financiera el cual cuenta con elementos que no están siendo operados, más adelante se abordará el tema, por otro lado la administración financiera presenta una baja calificación por parte de los encuestados, así también la auditoría externa (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Avances en la gestión financiera, auditoría y adquisiciones en el Gobierno del Estado de B.C.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

La relación del gasto con el presupuestado-ejecutado se refiere a la diferencia que existe entre el presupuesto aprobado y el ejercido, en el Gobierno del Estado este margen es relativamente medio, para el BID más del 15% es un porcentaje alto de desviación, la Secretaría de Planeación y Finanzas informa que esta desviación es del 9%³⁹, información confirmada por el Quinto Informe de Gobierno (2012), cabe destacar que existe un subejercicio de casi el 10%, este dinero representa lo que deja de gastarse, situación que no debería ser.

El rubro de *análisis de riesgo*, tiene avances importantes, ya que existen mecanismos dentro de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) para adquirir una deuda sin comprometer las propiedades del Estado, presumen de finanzas sanas, sin embargo no existen análisis de riesgo para los proyecto de inversión y obra pública, es un aspecto que ellos mismos reconocen les hace

³⁹ El presupuesto aprobado es de: \$35 mil, 769 millones ,670 pesos y el presupuesto ejercido es de: 32 mil, 672 millones ,818 pesos. Este último representa el 91% del presupuesto aprobado, el resto (9%) deja de ejercerse (Gobierno del Estado de Baja California, 2012).

falta implementar, por lo pronto se tiene en el plano de propuesta al ejecutivo, pero no se ha dado una resolución al respecto.

Acerca de la *transparencia y presupuesto*, el gobierno estatal informa sobre el estado que guarda la administración financiera de manera casi completa, existe un 5% del presupuesto que no es declarado, no figura en los informes fiscales, esto es lo que opina uno de los entrevistados de la misma SPF. Por otro lado tanto los ingresos como los egresos son publicados y puestos a disposición de los ciudadanos, sin embargo los mismos encuestados aceptan que no se incluye información completa acerca de los proyectos financiados por donantes.

La *clasificación del gasto* en el presupuesto de egresos del estado es adecuada para los requerimientos del BID, existe una clasificación administrativa, programática, económica y funcional, esto no ha cambiado mucho desde la entrada del modelo de la GpR.

El *presupuesto y la legislatura* es un aspecto fuerte, ya que la legislatura no tarda mucho en aprobar la propuesta del ejecutivo, realizan cambios mínimos, esa es la opinión de varios entrevistados, en general siempre han aprobado el presupuesto antes del inicio del siguiente ejercicio fiscal, que es en enero del próximo año.

En lo que respecta de la *contabilidad* existen puntos fuertes para el gobierno del estatal, también se muestran avances importantes, uno de los más importantes es que los informes contables se someten a una auditoría externa, en este caso es el Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) del Congreso del Estado de Baja California (poder legislativo local).

El *sistema integrado de administración financiera* salió baja en las calificaciones otorgadas por los funcionarios, dado que el sistema electrónico de administración financiera (ingresos, gastos, compras, etc) no se encuentra integrado, cada uno tiene un manejo particular y no tienen un punto de encuentro, la información no se relaciona una con otra, de modo que el sistema de presupuesto no está relacionado con el de las compras, solamente se

conocen los topes de gastos para compras y a partir de esto se trabaja en el sistema, pero nada de esto es automático y aun no se encuentra relacionado.

El *marco legal e institucional del sistema de adquisiciones* está consolidado y en plena operación, existe un comité de adquisiciones que decide la mejor oferta en base a una ficha técnica, costo y calidad, las reglas son claras y se establece muy bien quienes son los participantes, los seleccionados y los ganadores, también las inconformidades son atendidas por un ente externo al departamento de compras y al mismo comité, se trata de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental del Estado de Baja California (Contraloría), quien recibe las inconformidades de los ofertantes, sin embargo el departamento de compras (ente regulador y normativo) sigue teniendo una injerencia directa en las compras gubernamentales, para el BID esto no debería ser tanto así, esto por el fenómeno que existe dentro del gobierno de favorecer a una empresa más que a otra por afinidades, relaciones o corrupción (robar del erario público).

El *sistema de adquisiciones* presenta avances importantes, recientemente se ha creado un sistema electrónico para las compras gubernamentales cuando se trata de adjudicaciones directas (no concursan muchas empresas), esto es posible porque en el presupuesto de egresos se estable los montos máximos y mínimos para adjudicar, sin embargo este sistema electrónico no funciona para las licitaciones públicas (subasta), no es para muchos concursantes, este todavía se lleva a cabo de modo tradicional, todo por oficio y por comparecencias. Por otro lado la calificación obtenida se debe en parte porque hace falta ampliar el sistema para que todas las compras puedan ser de manera electrónica, una de las limitantes es la misma Ley de Adquisiciones del Baja California, que establece el 15% de las compras totales para la adjudicación directa e invitación a cuando menos tres, para este porcentaje se utiliza el sistema electrónico de compras únicamente. Por otra parte, existe una estrategia sostenible para la capacitación sobre las reglas de adquisiciones del gobierno estatal, se trata de la “Feria de Proveedores” que consiste en la exposición por parte del gobierno del Estado y de las empresas privadas de los servicios que prestan y los bienes que ofertan para conocimiento del gobierno, así mismo el gobierno también aprovecha este

espacio para difundir sus reglas y procedimientos de compras para que más empresas oferten al gobierno.

Marco legal e institucional de la auditoría interna, este rubro se encuentra muy fortalecido, las reglas son claras para todos, se emiten recomendaciones por parte de la misma para el cumplimiento de la Ley, también vigilan el cumplimiento de las normas técnicas y operativas para el manejo del recurso público, sin embargo esta auditoría no se realiza para todas las dependencias, solamente para un 60%.

El *marco legal e institucional de la auditoría externa* presenta avances también, existe un órgano de reciente creación (2009), por parte del poder legislativo de nuestra entidad, se trata del Órgano Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), este órgano tiene la facultad y autonomía suficiente para fiscalizar las cuentas públicas del poder ejecutivo, lo cual está haciendo con apego a la Ley, sin embargo uno de los entrevistados experto en materia de fiscalización, comentó que la última fiscalización realizada en 2011 por el ORFIS no ha emitido sus observaciones y recomendaciones, de modo que no se cuenta con la información acerca de la fiscalización realizada últimamente. Por otro lado aún no se realizan auditorías de gestión, es decir del desempeño de los programas del Gobierno del Estado, en parte porque apenas está en operación el sistema de indicadores de desempeño y porque hace falta capacitación al respecto a los funcionarios del ORFIS. Una de las entrevistadas comentó que no se hacen auditorías externas por parte de despachos jurídicos o contables, únicamente por medio del ORFIS.

Los retos

Al respecto de este pilar, identificó que la administración financiera no cambio mucho con respecto de la forma en que se administraba antes de la entrada de este modelo de GpR, uno de los retos es fortalecer la auditoria externa, la inclusión de los diputados en la evaluación del gasto público es un gran avance, sin embargo no se sabe cuál ha sido el impacto de este organismo,

dado que aún no se cuenta con las observaciones y recomendaciones de la última auditoría realizada. No obstante uno de los retos identificados para este rubro es asociar el rendimiento de los programas a la asignación de presupuesto y recortar el presupuesto de los programas que no están dando los resultados esperados, la legislatura tiene facultades para fiscalizar el uso del recurso público por parte del ejecutivo, sin embargo no se ha trabajado sobre la evaluación del desempeño de la gestión, lo cual sería un buen contrapeso para el ejecutivo contar con evaluaciones externas por parte del poder legislativo también, no solamente de otros organismos autónomos, consultorías, despachos, asociaciones civiles, etc.

Por otra parte uno de los retos importantes que identifican los entrevistados es la ausencia de análisis de riesgo en los proyectos de inversión y de obra pública que están a cargo del Gobierno del Estado, esta parte es la que más preocupa a los funcionarios entrevistados, porque es un aspecto importante y que consideran como básico en la gestión financiera. Al respecto mencionan que no conocen acerca del tema, no tienen las bases técnicas, tampoco normativas para llevar a cabo los análisis de riesgo, cabe resaltar que el modelo de la GpR establece los análisis de riesgo como un aspecto importante para la gestión financiera, para la construcción de obras públicas y las inversiones que realiza el Gobierno del Estado.

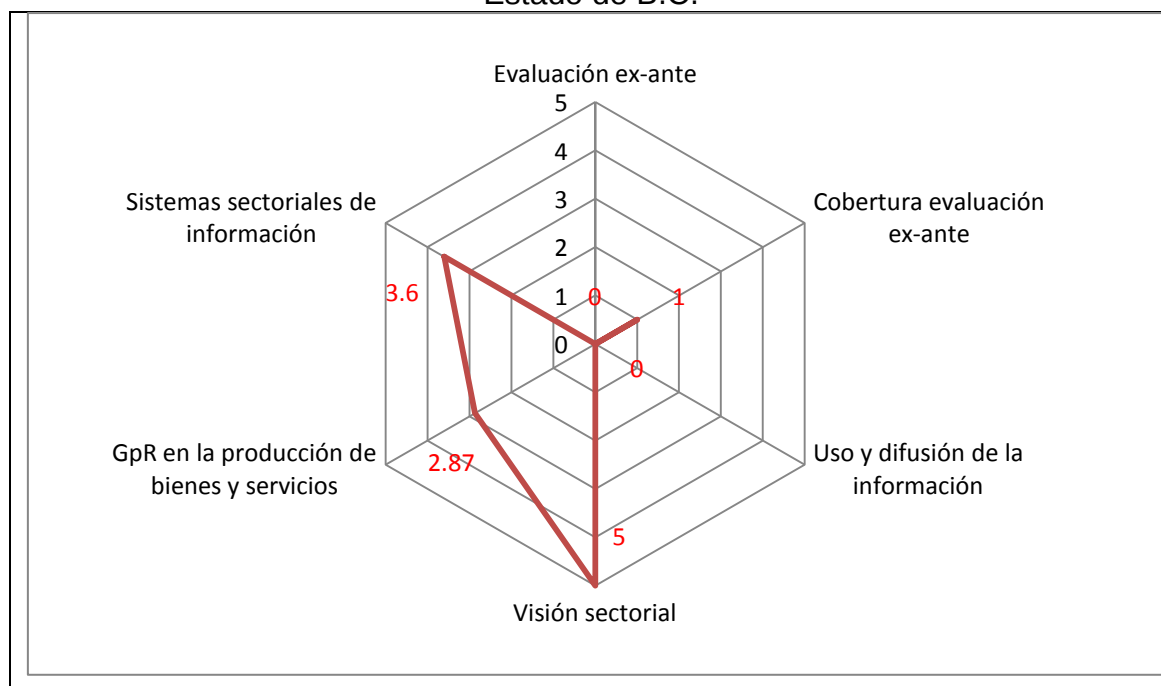
El sistema de administración financiera debe evolucionar y ampliar la cobertura de las compras gubernamentales, no solamente a las adjudicaciones directas, sino también a las subastas públicas y las invitaciones, aprovechando el sistema con que se cuenta, utilizando las tecnologías de la información para agilizar este proceso, permitiendo que más proveedores participen de las subastas públicas.

Cabe mencionar que al momento no se está trabajando en la puesta en marcha de una estrategia que impulse la realización de los análisis de riesgo en las inversiones y obras públicas en las que participa el Gobierno de la entidad, no obstante este es un reto que tienen contemplado realizar, aunque uno de los entrevistados opina que no ha comenzado a discutirse en la alta jerarquía.

4.1.4 Pilar de gestión de programas y proyectos.

Como se puede observar en la gráfica (5), este pilar es uno de los más débiles en sus componentes, la gestión de programas y proyectos tiene que ver con los elementos de gestión orientados a resultados que el Gobierno del Estado implementa para lograrlo. En este sentido para el BID uno de los aspectos importantes de la orientación a resultados es la evaluación ex - ante de los programas del gobierno, también de los proyectos de inversión, la cual es la parte débil del Gobierno de la entidad, más adelante se explica cada uno de sus componentes.

Gráfica 5. Avances en la Gestión de programas y proyectos en el Gobierno del Estado de B.C.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

En este pilar, lo que respecta de la *evaluación ex - ante* se refiere a las normas e instituciones para llevar a cabo una evaluación antes de ser implementada, puede ser una evaluación del diseño, de consistencia a resultados, de los riesgos, del costo-beneficio, de costo-eficacia, etc. Al

respecto tres de los entrevistados afirma que no existe una dependencia encargada de realizar evaluación ex - ante a los proyectos de inversión, de modo que no existen tampoco las reglas, funciones, responsabilidades y recursos dirigidos a la evaluación de estos proyectos de inversión, tampoco se cuenta con las normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas para ello, por esta razón este componente resulta con una calificación de cero.

La *cobertura de las evaluaciones ex - ante* se refiere al porcentaje de programas del gobierno central y descentralizado que cuentan con evaluaciones de este tipo, los entrevistados coinciden en que se han llevado a cabo evaluaciones de diseño y orientación a resultados de dos programas, uno pertenece al sector central y otro al sector descentralizado del gobierno, uno es el programa “Beca Progreso” que pertenece a una paraestatal del ramo educativo y el otro es “Persecución de los Delitos de Alto Impacto Social”, que pertenece a la Secretaría de Seguridad pública de B.C. estas evaluaciones es realizada por consultores externos al gobierno, son presentadas ante los comités ciudadanos del COPLADE para emitir observaciones y recomendaciones, lo que sigue es presentarlo ante los responsables de estos programas para que atiendan estas recomendaciones, esto último es algo que a la fecha no ha sucedido, pero es parte del proceso de gestión, que aunque no se encuentra en las normas, se está llevando a cabo como primera experiencia.

En cuanto al *uso y difusión de la información* los entrevistados opinan que los resultados de estas evaluaciones ex – ante no están siendo utilizadas todavía para la programación presupuestaria, dado que apenas está siendo implementado un modelo de evaluaciones, estos resultados aún no han llegado a los responsables de los programas, tampoco están a disposición de la ciudadanía en algún portal de transparencia.

La *visión sectorial del gobierno* se refiere a la existencia, elaboración y metas sectoriales de largo y mediano plazo, al respecto sí se cuenta con ellos, todos en plena ejecución, cabe destacar que fueron actualizados tres de ellos, para orientarlos con enfoque a resultados, fueron el programa sectorial de

Educación, Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano (Gobierno del Estado de Baja California, 2012, pág. 309).

El componente de *Gestión para Resultados en la producción de bienes y servicios* existen avances importantes, no se ha logrado consolidar, sin embargo hay trabajo al respecto. Por lo pronto existen metas anuales con enfoque a resultados, se establecen las unidades responsables para ello, los entrevistados opinan que existe una estrategia de gestión orientada a resultados al menos en el 40% de las dependencias del sector central, también coinciden en que se recoge información periódica acerca de la opinión de los usuarios en algunos servicios que presta el gobierno, sobre todo los servicios en línea como el pago de impuestos, requisitos para ser beneficiario de los programas, consultas de transparencia, también existen mecanismos de consulta pública para conocer las áreas prioritarias del gobierno para ser evaluadas en su impacto, diseño y consistencia. Por otra parte la calificación obtenida en este componente es media por que hace falta trabajar ciertos aspectos, uno de ellos tiene que ver con las metas plurianuales, lo cual aún no existe dentro del gobierno, tampoco existen los contratos de gestión, donde los funcionarios se comprometen ante la ciudadanía para lograr los resultados planteados en los programas, por otro lado los sistemas de remuneración y evaluación al personal para la obtención de resultados aún requiere ser fortalecido, aunque existe un sistema de premios el cual está iniciando, requiere ser comparado con la producción institucional (de los programas) como lo afirma uno de los entrevistados experto en la materia. También hace falta ampliar el modelo de la GpR a más secretarías, por lo pronto se encuentra en las áreas estratégicas comenzando por la administración del personal, de las finanzas del estado, de seguridad pública y del sector educativo, todavía no entra en su totalidad, pero ha comenzado a generar buenos resultados.

En los *sistemas sectoriales de información* existen avances importantes, la información de los avances programáticos está actualizada, existen sistemas confiables de información sectorial, también existen indicadores relativos a la cobertura y calidad de algunos servicios sobre todo de la obra pública (Programa Sectorial de Desarrollo Urbano), también existe información acerca del sector educativo sobre cobertura, poca información de la percepción de los

programas, en cuanto al Programa Sectorial de Desarrollo Económico existen varios indicadores de impacto y de cobertura, sin embargo no hay evidencia de la percepción ciudadana acerca de los objetivos y metas logrados. Uno de los aspectos en que se ha logrado un avance importante es la información de resultados logrados por sector, en el Sistema Estatal de Indicadores está disponible información de los principales indicadores acerca de cada uno de los sectores estratégicos del gobierno, aunque la mayoría de ellos son de eficacia, es decir lo programado comparado con lo realizado, también existen indicadores de cobertura, algunos indicadores de impacto y muy pocos de calidad, cabe destacar que este sistema tiene poco de haber sido implementado, tiene muchas áreas de mejora que con el tiempo serán atendidas, al menos esto opinan los funcionarios entrevistados.

Los retos

Los entrevistados coinciden en el reto de trabajar en la elaboración de evaluaciones ex - ante en los proyectos de inversión, es decir la existencia de un organismo que evalúe la viabilidad de los proyectos de inversión antes de llevarlos a cabo, esto es para asegurar que los resultados esperados sean logrados con mejores oportunidades y con los menores riesgos posibles, cabe resaltar que este organismo mencionado debe ser externo al gobierno, esto para darle mejor objetividad a la evaluación ex - ante, esta es la idea que fundamenta el modelo de la GpR del BID. Por otra parte también se requiere trabajar en evaluaciones ex – ante de los programas del gobierno del estado, tal como están trabajando ahora, realizando evaluaciones del diseño y consistencia de los programas prioritarios, resultado de un sondeo de opinión ciudadana. Otra de las cosas que establece este modelo es que las evaluaciones ex - ante se encuentren disponibles para la ciudadanía y puedan ser consultadas sin restricciones, es importante mencionar que esto es algo en lo que no se está trabajando en el Gobierno del Estado, sin embargo ya está siendo contemplado por la alta jerarquía.

Utilizar los resultados de estas evaluaciones ex – ante para efectos presupuestarios de los programas para las próximos ejercicios fiscales, de modo que estas evaluaciones tengan una utilidad para el logro de los resultados, que sean utilizados para rectificar los programas y encontrar áreas de mejora.

Contar con metas plurianuales para la producción de bienes y servicios, planes de tres años a más con su respectiva presupuestación para atender algunos temas urgentes de impacto, es algo que el BID está impulsando, pero que en el gobierno estatal no ha sido materializado, en parte porque las reglas para el presupuesto no han evolucionado en este mismo sentido, tendría que haber presupuestos de tres años a más, requieren reformas fiscales que aún no han sido atendidas, tampoco en el gobierno federal está siendo contemplado este rubro, de modo que las entidades federativas no tienen un modelo aplicable que pueda ser operado aún.

Otro de los aspectos que establece el modelo de la GpR y que representa un reto para el Gobierno del Estado son los contratos de gestión, donde los funcionarios de la alta jerarquía se comprometen al logro de compromisos de gestión para el logro de los resultados y los firman a la ciudadanía, esto es un tema en el que no se está trabajando al interior del gobierno, tampoco se ha discutido para su puesta en marcha, para uno de los entrevistados la razón es difícil de explicar, en su opinión existen dificultades para comprometerse al logro de los resultados cuando tienen un gobierno que no se puede controlar al interior por interés sindicales y por escasez de recursos, entre otras cosas porque los altos funcionarios acaparan gran parte del recurso público, cuestión que genera descontento entre los funcionarios que realizan el trabajo pesado.

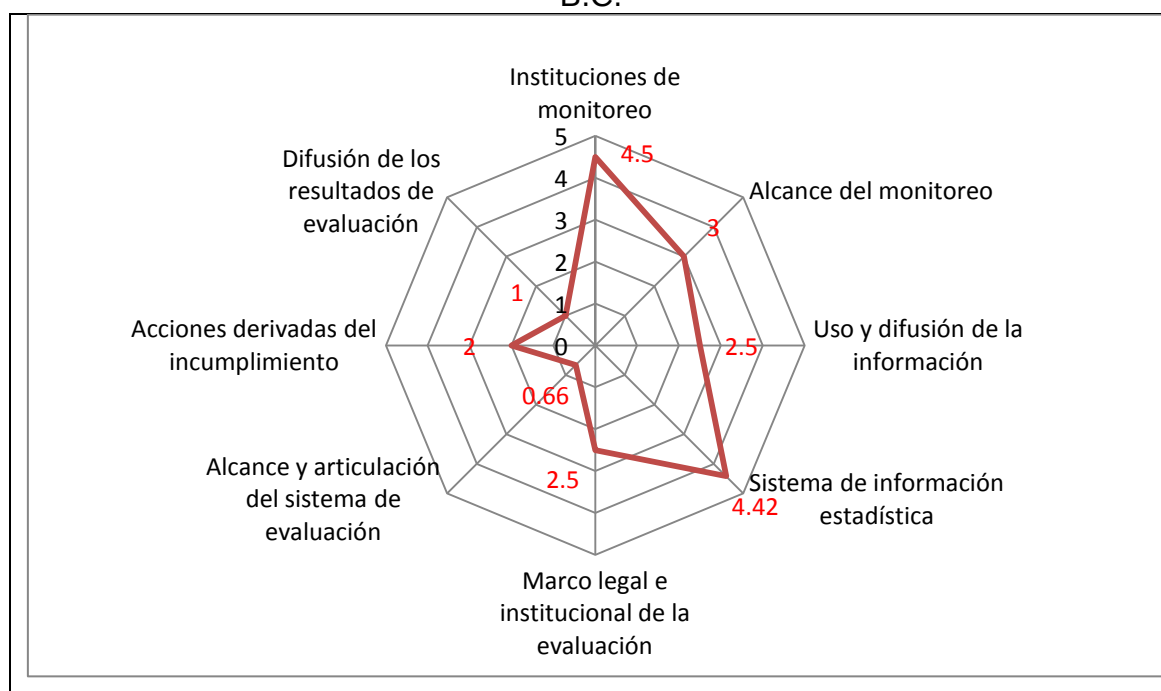
Fortalecer los sistemas de información sectorial, uno de los mayores retos identificados por los entrevistados es generar indicadores de calidad, impacto y eficiencia, implica todo un reto para los funcionarios encargados de elaborarlos, los entrevistados coinciden en la dificultad que esto ha representado, hace falta aumentar las capacidades técnicas de los funcionarios a cargo de la planeación, porque son ellos quienes diseñan los indicadores,

adolecen de técnicas cuantitativas para diseñarlos y darles seguimiento, es importante enriquecer los planes sectoriales con indicadores de impacto, de calidad y de eficiencia que den cuenta de los logros.

4.1.5 Pilar de monitoreo y evaluación.

Este pilar representa un aspecto crucial en la producción de los bienes y servicios orientados a resultados, se propone como un mecanismo que contribuye a lograr los impactos esperados por la sociedad. En términos generales existen avances importantes, más adelante se explican detalladamente.

Gráfica 6. Avances en el monitoreo y evaluación en el Gobierno del Estado de B.C.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables de la implementación de la GpR en el Gobierno del Estado.

Respecto de las *instituciones de monitoreo*, existe una dependencia gubernamental que da seguimiento a las acciones planteadas en los diferentes

planes y programas del Gobierno del Estado, se trata de la Secretaría de Planeación y Finanzas, a través de la cooperación de las diferentes dependencias centralizadas del gobierno, quienes mensualmente realizan una alimentación de los indicadores con que cuentan. Actualmente ya se cuenta con informes de monitoreo sobre algunas acciones del gobierno, aún se encuentra en un periodo de desarrollo, sin embargo ya supero la etapa de implementación, desde el 2011. Los entrevistados afirman que esta dependencia cuenta con normas técnicas para la elaboración y seguimiento de los indicadores, los procedimientos son claros, reconocen que hace falta capacitar a las personas que se encargan del diseño de estos indicadores.

Sobre el *alcance del monitoreo de los programas y proyectos* también se cuenta con avances importantes. Los entrevistados informan que las acciones monitoreadas representan al menos el 60% del presupuesto ejercido, lo cual es una cifra considerable para el poco tiempo que lleva de implementación este sistema de monitoreo.

Acerca del *uso y difusión de la información del monitoreo* se tienen también avances importantes, se encuentra en una etapa de desarrollo, existe información actualizada mensualmente, acerca de los objetivos y metas del gobierno, dicha información está a disposición de los ciudadanos a través del portal del Sistema Estatal de Indicadores que se mencionó anteriormente, sin embargo los entrevistados reconocen que hace falta trabajar más en indicadores de impacto, calidad y eficiencia, por otro lado aún no existen criterios y procedimientos institucionalizados para corregir el incumplimiento de las metas, este hecho es algo en lo que todavía no se ha definido, porque el sistema apenas tiene poco de haber arrancado.

El *sistema de información estadística* muestra avances importantes también, en el estado se produce información periódicamente sobre la situación social del estado, a través del Consejo Estatal de Población, a propósito de esto, se llevó a cabo una evaluación de las condiciones de desarrollo socioeconómico en Baja California, como parte de una evaluación externa del impacto, esto con el propósito de conocer los principales datos acerca del índice de desarrollo humano y de capacidades institucionales de la entidad, en

opinión de uno de los entrevistados esta información socioeconómica va a servir para monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno en materia de desarrollo humano. Por otra parte la información de esta evaluación aun no está disponible para los ciudadanos, pero los entrevistados afirman que pronto se hará del conocimiento público. Entre otras cosas también existe información acerca de los indicadores sectoriales derivado de las acciones del gobierno, esta información sirve para conocer si está a disposición de cualquier persona.

Sobre el *marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental*, se encontraron avances, uno de ellos es la Ley de planeación de Baja California, la cual establece la obligación de las dependencias para realizar evaluaciones de desempeño, aunque no establece los mecanismos para lograrlo, tampoco establece los responsables de llevar a cabo estas evaluaciones, porque esto es algo que apenas se está diseñando, por lo pronto se está llevando a cabo un modelo de evaluación en el cual se contrata a organismos externos para la evaluación de diseño, consistencia y resultados, así como de impacto, , dos de ellas fueron de diseño y dos de impacto, el programa “Beca Progreso” y la “Evaluación de los delitos de alto impacto social” fueron evaluaciones de diseño y consistencia, por otra parte la “Evaluación de las Condiciones Socioeconómicas de Baja California” y al “Nuevo Sistema de Justicia Penal” fueron de impacto, todas las evaluaciones realizadas a la fecha han sido por organismos externos. Estos resultados solamente han sido mostrados a dos organismos, uno son los comités ciudadanos de evaluación⁴⁰ pertenecientes al COPLADE y otro es la SPF, aún hace falta hacérselos llegar a las dependencias responsables de cada uno de estos programas para que tomen acciones sobre las observaciones y recomendaciones realizadas por los evaluadores. Algo que resalta es la ausencia de normas técnicas para las evaluaciones, aun no se han formalizado porque este modelo está en una fase de experimentación todavía, en el cual se espera correr primero el modelo y después formalizarlo, tal como sucedió con

⁴⁰ Es una nueva figura dentro del COPLADE donde participan personas representantes de la sociedad civil, de organismos académicos, del sector privado y algunos ciudadanos, para conocer los resultados de las evaluaciones externas y emitir sus propias observaciones y recomendaciones.

la implementación del modelo de la GpR en nuestra entidad, esto es la opinión de los funcionarios calve de la SPF y del COPLADE.

Sobre el *alcance y articulación del sistema de evaluación* presenta pocos avances, dado que los programas evaluados representan casi el 20% del presupuesto, es lo que opinan los funcionarios al respecto, otro de los aspectos por lo cual salió bajo en la calificación, es porque no existe aún una coordinación entre la institución evaluadora y la ejecutora para la formulación de los términos de referencia de las evaluaciones, estos términos son diseñados por la SPF, sin embargo no se han formalizado, solamente se establecen los productos entregables, pero no se describe a detalle el contenido de cada uno de ellos, aún queda muy suelto este asunto. Por otra parte los funcionarios afirman que todos los programas cumplieron una parte de sus objetivos y metas, tienen deficiencias en el diseño y operación, pero han logrado impactos importantes, esto es lo que opinan.

Acerca de las *acciones derivadas del incumplimiento de objetivos* no hay avance importante, todavía no se cuenta con un modelo de gestión que permita premiar o castigar el buen o mal desempeño de los programas, esto es algo en lo que no se ha trabajado, en parte porque apenas están surgiendo las evaluaciones el presente año (2013), una de las funcionarias de la SPF opina que primero se les va a hacer llegar las recomendaciones emitidas por el órgano evaluador, después se va solicitar su respuesta formal y se va a esperar que atiendan las observaciones y recomendaciones emitidas por la evaluación externa, de modo que rectifiquen los desvíos, sin embargo esto es una propuesta solamente, aún no se formaliza nada.

La *difusión de los resultados de las evaluaciones* tampoco tiene un avance importante, por ahora esos resultados solamente lo conocen la SPF y los comités ciudadanos de evaluación del COPLADE, todavía no llegan manos de los responsables de los programas y se espera que después de esto atiendan las observaciones y recomendaciones, sin embargo estos resultados no son del conocimiento público, nadie tiene acceso a ellos, únicamente los que saben de su existencia.

Los retos

En general se cuenta con avances importantes en este pilar, sin embargo también existen retos que el Gobierno del Estado debe enfrentar, uno de ellos tiene que ver con el impulso de las evaluaciones de impacto social, es entendible que el recurso es poco para realizar estas evaluaciones que representan un alto costo, sin embargo existe un subejercicio en el presupuesto que bien podría ser reorientado a estas evaluaciones y otras acciones más como la capacitación técnica y operativa de los responsables de diseñar los planes y proyectos del Gobierno del Estado, también para capacitar sobre el diseño y seguimiento de los indicadores de desempeño.

Otro de los retos es consolidar formalmente los términos de referencia para las evaluaciones posteriores, esto es algo que los mismos funcionarios reconocen como parte de la agenda pendiente.

Fortalecer los indicadores de impacto, calidad y eficiencia, es algo que también los funcionarios coinciden como uno de los retos para el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEDED).

Seguir implementando las evaluaciones externas tanto de impacto como de diseño y consistencia, para esto se requiere establecer las reglas para que estas evaluaciones tengan un efecto trascendente en la gestión pública, estableciendo la obligación de contar con observaciones y recomendaciones en cada una de las evaluaciones, para que facilite el seguimiento por parte de la dependencia responsable del programa.

Se debe formalizar un modelo para premiar y castigar el incumplimiento de las metas por parte de los responsables, ya sea presupuestalmente hablando o sanciones de carácter administrativo para que las dependencias se preocupen más por los resultados que logran con las acciones planteadas en los planes y programas. Al respecto ya se encuentra en operación un sistema de evaluación del desempeño, este consiste en indicadores de desempeño de algunos programas del Gobierno del Estado los cuales, se cuenta con información acerca del monitoreo de algunos indicadores de gestión que

resultan importantes, sin embargo la parte que representa un verdadero reto es la trascendencia de esta información, es decir, que hacer con la información que se tiene acerca del desempeño de los programas, uno de los retos es ligar los resultados de estos indicadores con los premios y castigos en el presupuesto de las dependencias y entidades del gobierno, esto con el fin de asegurar que las unidades administrativas logren los resultados establecidos por ellas mismas, de modo que pueda traducirse en un impacto positivo en las condiciones sociales.

Por otro lado se debe dar a conocer los resultados de estas evaluaciones, no solamente al comité ciudadano de evaluación del COPLADE, sino también a la comunidad de nuestra entidad, aprovechando los recursos electrónicos con que cuenta el Gobierno del Estado, en el mismo portal del Sistema Estatal de Indicadores se pueden publicar estos resultados, como parte de la evaluación del desempeño, el reto aquí es aceptar las observaciones y recomendaciones que emiten los organismos evaluadores externos y complementarlos con las opiniones del comité ciudadano de evaluación, quienes primeramente se enteran de estos resultados.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del presente trabajo se pudo evidenciar los principales avances que se han dado en la implementación del modelo de la GpR en nuestra entidad, se pudo observar que este modelo ha pasado de la etapa de implementación a una etapa de desarrollo en base a los criterios del BID, todavía no funciona en todos sus elementos, sin embargo si en los más importantes, uno de ellos es la planeación para resultados, la introducción de la metodología de marco lógico para el diseño de los programas, la construcción de indicadores y el seguimiento de los mismos ya es una realidad, tiene deficiencias naturales, pero hay que reconocer que es un buen comienzo.

Uno de los aspectos que requiere fortalecimiento son las capacidades de los funcionarios para el diseño y seguimiento de los indicadores, para que puedan diseñar indicadores de impacto, de calidad y de eficiencia, acerca de las acciones planteadas en los planes y programas, se requiere una estrategia de capacitación técnica y operativa más consistente, especializada y asertiva, uno de los funcionarios entrevistados coincide con esta idea, menciona que muchos de los administrativos no saben cómo establecer objetivos y resultados de impacto, tampoco saben cómo diseñar indicadores, el seguimiento es más fácil porque se realiza una ficha técnica para calcularlo e interpretar su resultado, pero el diseño es el que falla. También se requieren diseñar una capacitación más especializada y técnica sobre la elaboración de la Metodología de Marco Lógico, en nuestra entidad existen personas que tienen este conocimiento, lo practican, sin embargo el gobierno prefiere traer consultores de lugares lejanos que imparten estos talleres de manera apresurada por lo costoso que implica esto, en este sentido se debe aprovechar el conocimiento que tienen algunos consultores de la localidad, universidades y centros de investigación para la elaboración de estas metodologías, tanto de Marco Lógico como del diseño de indicadores de desempeño.

Otro de los avances importantes es la introducción de un modelo de evaluación del desempeño tanto de los programas como de los funcionarios

públicos representa un gran paso, hace falta fortalecer más este modelo, sobre todo para lograr que los funcionarios responsables se preocupen más por los resultados que están logrando con las acciones implementadas. Por una parte los resultados de las evaluaciones que se han realizado a la fecha aún no se han socializado, no es del conocimiento de los ciudadanos, únicamente de la SPF y del comité ciudadano de evaluación del COPLADE quien participa emitiendo observaciones y recomendaciones también.

Otro de los aspectos que requieren trabajarse tiene que ver con el sistema de premios y castigos para las dependencias responsables de los programas evaluados, actualmente existe un sistema de premios al buen desempeño de los funcionarios públicos, el mejor evaluado por sus compañeros recibe un considerable incentivo económico tanto en dinero como en especie, de los cinco municipios y por dependencia, esto sin duda alienta a tener un mejor desempeño de sus labores, sin embargo esto solamente llega de los niveles operativos al nivel intermedio, pero no a los altos mandos comenzando del directivo hasta la alta jerarquía, es algo que uno de los entrevistados reconoce como uno de los retos más difíciles todavía. Por otra parte la evaluación de los programas aún no cuenta con mecanismos para lograr que las dependencias busquen mejorar su desempeño, la información producida de las evaluaciones aun no es utilizada para mejorar los programas o redirigirlos, tampoco se aplican las restricciones presupuestales al mal desempeño de los programas como se plantea en la teoría, no han encontrado un mecanismo aplicable para lograr esto, el reto más grande es lograr que las evaluaciones trasciendan, que las observaciones y recomendaciones sean atendidas y que el presupuesto sea recortado para aquellos programas que logren los resultados esperados. Aquí puede ser aprovechado el comité ciudadano de evaluación con que cuenta el COPLADE para el diseño de una estrategia que logre el efecto deseado en el buen desempeño de los programas, en este espacio participan académicos, consultores, el sector privado y la ciudadanía, por su naturaleza multidisciplinaria pueden aportar ideas innovadoras para diseñar un modelo de gestión que sea efectivo en este sentido. Este mismo espacio puede ser aprovechado también para diseñar los términos de referencia de las evaluaciones tanto de diseño y consistencia,

como de impacto y calidad, de modo que se pueda formalizar un modelo de evaluación de acuerdo a las exigencias de los actores que participan y que están preocupados del rendimiento de la gestión pública estatal.

Todos los funcionarios entrevistados afirman que existe un cambio en la forma de administrar, reconocen que estos cambios han sido lentos, pero consistentes, ha sido y seguirá siendo un reto cambiar el “chip” de los funcionarios, para que se concentren más en generar mejores impactos positivos para la sociedad, aquí es donde la evaluación del desempeño juega un papel muy importante, porque junto con el control presupuestal basado en el buen desempeño de los programas se pretende lograr este cambio de mentalidad, pero no lo es todo, también se requiere aumentar las capacidades de los funcionarios para elaborar planes y programas orientados a resultados, actualmente la estrategia ha fallado, lo reconocen los mismos funcionarios entrevistados, esta falta de capacidades se puede observar en el diseño de los programas del gobierno, también en el diseño de los indicadores que se encuentran disponibles en la red.

Existe la confianza por parte de algunos funcionarios entrevistados de que esta política de gestión pública (modelo de GpR) seguirá siendo fortalecida aun con los cambios de gobierno, en primer lugar porque a nivel federal existen mayores avances y esto a su vez va a permear en las entidades federativas, en segundo lugar porque ya se encuentra establecido en las leyes de planeación y presupuesto de nuestra entidad como parte de un nuevo modelo de gestión, más fortalecido y en concordancia con las exigencias ciudadanas.

Una de las limitantes del presente estudio, es que no contempla nada fuera del modelo conceptual de la GpR que establece el BID, aspectos como la transparencia, rendición de cuentas, están muy débiles en el análisis, tampoco se contempla cuestiones como la percepción ciudadana sobre el modelo de la GpR en nuestra entidad, cuestiones que pudieran fortalecer más este análisis, pero que la falta de tiempo no permitió.

Por otro lado el presente documento representa un registro del proceso de inicio y desarrollo del modelo de la GpR en la entidad, aunque el Gobierno

del Estado tiene esta información pero no ha sido socializada, tampoco se ha realizado un análisis desde el punto de vista académico.

ANEXO 1

Para la evaluación de la Gestión para Resultados en el Gobierno del Estado de Baja California se procedió a tomar cuestionarios y entrevistas dirigidas a los servidores públicos responsables de la aplicación del modelo de la GpR.

Los resultados obtenidos se vacían en el siguiente esquema de evaluación para su posterior análisis cuantitativo, los criterios de calificación se encuentran establecidos en el cuestionario (anexo 2), toda la información está organizada en base a los 5 pilares de gestión con sus respectivos indicadores.

1. Pilar de Planificación para resultados

Planificación para resultados	
Indicador	Calificación obtenida
Existencia del plan de gobierno	
Consistencia del programa de gobierno	
Articulación plan-programas-presupuesto	
Articulación del mediano y del corto plazo	
Participación del poder legislativo	
Participación de la sociedad civil	
Promedio de calificación obtenida	

2. Pilar de Presupuesto por resultados

Presupuesto por resultados	
Indicador	Calificación obtenida
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	
Presupuesto de mediano plazo	
Ley de responsabilidad fiscal	
Evaluación de la efectividad del gasto	
Incentivos para efectividad de la gestión	
Difusión de la información	
Promedio de calificación obtenida	

3. Pilar de Gestión financiera, auditoria y adquisiciones

Gestión financiera, auditoria y adquisiciones	
Indicador	Calificación obtenida
Relación entre gasto presupuestado y el gasto ejecutado	
Análisis de riesgo	
Transparencia y presupuesto	
Clasificación de gastos de presupuesto	
Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	
Contabilidad	
Sistema integrado de Administración Financiera	
Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	
Sistema electrónico de adquisiciones	
Auditoría interna	
Marco legal e institucional de auditoría externa	
Promedio de calificación obtenida	

4. Pilar de Gestión de programas y proyectos

Gestión de programas y proyectos	
Indicador	Calificación obtenida
Normas e instituciones de evaluación ex ante	
Cobertura de las evaluaciones ex ante	
Uso y difusión de la información	
Visión sectorial a mediano plazo	
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	
Sistemas sectoriales de información	
Promedio de calificación obtenida	

5. Pilar de Monitoreo y evaluación

Monitoreo y evaluación	
Indicador	Calificación obtenida
Instituciones de monitoreo	
Alcance del monitoreo	
Uso y difusión de la información del monitoreo	
Sistemas de información estadística	
Marco legal e institucional de la evaluación	
Alcance y articulación del sistema de evaluación	
Acciones derivadas del incumplimiento de metas	
Difusión de los resultados de evaluación	
Promedio de calificación obtenida	

ANEXO 2



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

CUESTIONARIO PARA RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR EL MODELO DE LA GpR EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La siguiente encuesta es con el propósito de conocer en cuales han sido los avances y desafíos en la implementación del modelo de la Gestión para Resultados, en el Gobierno del Estado de Baja California 2009-2012.

Instrucciones: Responder las opciones en base a su experiencia y conocimiento sobre el tema.

I.- DATOS PERSONALES:

1. Nombre: _____
2. Organización: _____
3. Puesto: _____
4. Antigüedad en el puesto _____
5. Otros cargos desempeñados

6. Teléfono (s): _____
7. Correo Electrónico (s): _____

Para calificar cada una de los cuestionamientos establecidos en la presente encuesta debe utilizar ciertos parámetros de calificación, estos criterios de calificación para cada

una las preguntas son las que se presentan en la siguiente tabla. Por otra parte, si la respuesta requiere un número porcentual, para otorgar una calificación es necesario basarse en los siguientes criterios de calificación para los reactivos correspondientes:

TABLA #. CIRERIOS DE CALIFICACIÓN			
Criterios de calificación	Parámetro	Criterios porcentuales	Calificación
Inexistente	Si el requisito no existe o no se cumple.	0%	0
Propuesto	Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado.	De 1% a 20%	1
Iniciado	Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación.	De 21% a 40%	2
En desarrollo	Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aun no operan todos sus elementos o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	De 41% a 60%	3
Implementado	Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aun puede mejorar.	De 61% a 80%	4
Consolidado	Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	De 81% a 100%	5

Nota: Para el presente estudio se promediaron las calificaciones otorgadas por los funcionarios que fueron encuestados, en cada uno de los reactivos de la presente encuesta.

II. PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS.

Evaluación del pilar de planificación para resultados	
Indicador	Calificación otorgada
Existencia de un plan de gobierno	
El estado cuenta con una visión o plan que rebasa el periodo de gobierno.	
El gobierno cuenta con un plan estratégico estatal de mediano plazo que establece objetivos a ser alcanzados durante su gestión.	
El gobierno cuenta con planes sectoriales.	
El plan estatal incorpora las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁴¹ .	
Existe una dependencia o entidad encargada de elaborar el plan estatal.	
Existe un marco legal que dispone y regula la planificación estratégica de la gestión del gobierno.	
El documento completo del plan estatal de mediano plazo se encuentra disponible en internet.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Consistencia del plan de gobierno	
Los objetivos del plan estatal establecen las metas a ser alcanzadas durante el periodo gubernamental.	
Existen indicadores para verificar el cumplimiento de las metas y los objetivos del plan estatal.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Articulación plan-programa-presupuesto	
El plan estatal establece programas operativos para el logro de sus objetivos.	
Los programas operativos que derivan del plan estatal identifican los productos (bienes y servicios) que generan.	
El plan estatal identifica las unidades responsables de la ejecución de cada uno de los programas operativos.	
El (%) de los programas operativos derivados del plan estatal cuenta con financiamiento en el presupuesto.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Articulación del mediano y corto plazo	
Las metas del mediano plazo (3 años) del plan estatal se descomponen en metas anuales.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	

⁴¹ Los objetivos del milenio para el 2015 son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, Paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Participación del poder legislativo	
Existe una ley que establece la participación del Poder Legislativo en la discusión del plan estatal.	
La ley establece los mecanismos de ejecución para esta discusión.	
La ley se cumple o, ante la ausencia de ley, el gobierno implemento mecanismos de participación que no están contemplados en la ley.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Participación de la sociedad civil	
Existe una ley que establece la participación de la sociedad civil en la discusión del plan estatal.	
La ley establece los mecanismos de ejecución para esta participación.	
La ley se cumple o, ante la ausencia de ley, el gobierno implemento mecanismos de participación que no están contemplados en la ley.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Promedio total de la calificación otorgada (no contestar)	

III. PRESUPUESTO PARA RESULTADOS.

Evaluación del pilar de presupuesto para resultados	
Indicador	Calificación otorgada
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	
El (%) del gasto total del presupuesto está estructurado por programas.	
Existe correspondencia entre los programas presupuestarios ⁴² y los del plan estatal y los planes sectoriales.	
Los programas presupuestarios incluyen información sobre los objetivos y las metas.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Marco fiscal de mediano plazo	
Se prepara presupuesto de mediano plazo (mínimo 3 años) acorde con el plan estatal.	
El presupuesto de mediano plazo se actualiza anualmente.	
El presupuesto de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación económica y administrativa.	
El presupuesto de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación funcional o programática.	
El presupuesto anual esta legal y efectivamente articulado con el presupuesto de mediano plazo.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Ley de responsabilidad fiscal	
Existe una ley de responsabilidad fiscal que controla el endeudamiento, déficit fiscal o gasto público impidiéndole a los servidores públicos el manejo irresponsable del recurso público.	

⁴² Los programas presupuestarios representan una categoría programática que permite organizar, de manera homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de metas y objetivos específicos.

La ley establece las metas cuantitativas para el manejo fiscal.	
La ley se cumple o, si no hay ley, existen otras disposiciones legales que fomentan la disciplina fiscal.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Evaluación de la efectividad del gasto	
Existe una ley que establece la evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto público.	
Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto.	
El sistema de indicadores de desempeño se aplica al (%) del gasto total (excluida la deuda).	
Los indicadores de desempeño fueron elaborados conjuntamente con las secretarías.	
Se han realizado autoevaluaciones al sistema de indicadores de desempeño.	
Se han realizado evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño.	
La asignación de los recursos presupuestarios se realiza tomando en cuenta los resultados que arroja el sistema estatal de indicadores de desempeño.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Incentivos para la efectividad de la gestión	
Existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones.	
Las instituciones, los programas y los proyectos a los que se les aplican los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión, representan el (%) del presupuesto total (inversión y corriente).	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Difusión de la información	
El proyecto de ley del presupuesto está a disposición de la ciudadanía a través de internet cuando se lo presenta al poder legislativo.	
La información sobre el presupuesto que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el destino del presupuesto según las prioridades definidas en el plan estatal.	
El informe de cierre del ejercicio presupuestario está a disposición de la ciudadanía a través de internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que este completa la auditoría externa.	
El informe de cierre del ejercicio presupuestario que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el gasto realizado según las prioridades definidas en el plan estatal.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Promedio total de la calificación otorgada (no contestar)	

IV. GESTIÓN FINANCIERA, AUDITORÍA Y ADQUISICIONES.

Evaluación del pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones	
Indicador	Calificación otorgada
Relación entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado	
Existe un promedio de desviación de (%) del gasto ejecutado con respecto al gasto originalmente presupuestado durante los últimos tres años (excluyendo la deuda y proyectos con financiamiento externo). <i>Equivalencias: menos del 3% = 5, entre el 3% y el 6% = 4, entre el 6% y el 9% = 3, entre el 9% y el 12% = 2, entre el 12% y el 15% = 1, más del 15% = 0.</i>	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Análisis de riesgo	
Se realizan análisis de riesgo fiscal relacionados con las obligaciones directas, es decir, deuda soberana (préstamos y bonos) y compromisos de gastos obligatorios de largo plazo (pensiones).	
Se dispone de mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de las obligaciones directas.	
Se realizan análisis de riesgo fiscal relacionado con las obligaciones contingentes, es decir, garantías del Estado (p.ej. préstamos a gobiernos municipales, pasivos actuariales ⁴³ , fallos judiciales) y seguros estatales.	
Se dispone de mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de las obligaciones contingentes.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Transparencia en el presupuesto	
El gasto extrapresupuestario no declarado (que no figura en los informes fiscales) representa el (%) del total del gasto. <i>Equivalencias: menos del 3% = 5, entre el 3% y el 6% = 4, entre el 6% y el 9% = 3, entre el 9% y el 12% = 2, entre el 12% y el 15% = 1, más del 15% = 0.</i>	
En los informes fiscales se incluye información completa sobre los ingresos y los gastos correspondientes al (%) de los proyectos financiados por donantes (excepto los insumos proporcionados en especie).	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Clasificación de gastos del presupuesto	
La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en las clasificaciones administrativa y económica.	
La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en una clasificación funcional.	
La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en una clasificación por programas que se aplica con un nivel de detalle no menor que la clasificación funcional.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo	
En los últimos tres años, el Poder Legislativo aprobó el presupuesto: Año 1 () + Año 2 () + Año 3 () = TOTAL. <i>Respuestas: Antes de la apertura del ejercicio = 1,66, demora de hasta dos meses = 1, demora de entre dos y cuatro meses = 0,5, demora de más de cuatro</i>	

⁴³ Pagos pendientes de nomina, pensiones, pagos a empleados, pasivos laborales.

<i>meses = 0.</i>	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Contabilidad	
El sistema de contabilidad adhiere a normas y estándares internacionales.	
La contabilidad refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto.	
La contabilidad se organiza en base devengada ⁴⁴ .	
La contabilidad se organiza en base de caja (ingreso-egreso).	
Se prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que contiene información completa acerca de los ingresos y los gastos.	
Se prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que contiene información completa acerca de los activos y los pasivos financieros.	
Los informes consolidados del gobierno (2 puntos anteriores) se someten a la auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin del ejercicio fiscal.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Sistema Integrado de Administración Financiera	
Existe un sistema electrónico de información que integra las siguientes áreas de la administración financiera del Estado: presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad.	
El sistema de inversión pública está integrado al sistema electrónico de administración financiera.	
El sistema electrónico de compras públicas está integrado al sistema electrónico de administración financiera.	
La información financiera del Gobierno del Estado está integrada al sistema electrónico de administración financiera de la federación.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	
Existe un marco legal, con sus correspondientes mecanismos de ejecución, que norma coherente y comprensivamente el proceso de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas del estado, basándose en la competencia y la transparencia para la adjudicación de los contratos públicos.	
El marco legal se aplica.	
Existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado y las funciones de regulación son claras y están legalmente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.	
El ente normativo y regulador no participa directamente en las compras.	
Existe una instancia que dispone de estadísticas de adquisiciones accesibles a las instituciones públicas.	
Se aplica un proceso establecido legalmente para la presentación y la resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones.	
La resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones es ejecutada por un organismo externo a la entidad que realiza la compra.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	

⁴⁴ La contabilidad base devengado registra los flujos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Los flujos que implican un cambio de propiedad se contabilizan cuando se traspasa la propiedad, los servicios se registran cuando se prestan, la producción se registra en el momento en que se obtienen los productos y el consumo intermedio cuando se utilizan los materiales y suministros.

Sistema electrónico de adquisiciones y transparencia	
Existe un sistema electrónico (e-compras) para recolectar información sobre las adquisiciones y difundirla a la ciudadanía, lo que incluye la difusión de la ley y las normas, las invitaciones a licitar, las solicitudes de propuestas y la información sobre adjudicación de los contratos.	
El sistema electrónico es usado para transacciones de compraventa que representan el (%) del total de las compras del Estado (salvo instituciones autónomas).	
El sistema electrónico de compras es aceptado por el BID.	
Existe una estrategia sostenible para la capacitación y la información a las entidades contratantes y al sector privado sobre las reglas de adquisiciones públicas y su aplicación.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Marco legal e institucional de la auditoría interna	
Existe un marco legal de auditoría interna que es común para todas las instituciones públicas.	
El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría.	
En las instituciones públicas existen dependencias encargadas de la auditoría interna.	
La auditoría interna se cumple en el (%) de las entidades del gobierno central.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Marco legal e institucional de la auditoría externa	
Existe un marco legal comprehensivo y coherente que norma la auditoría externa del sector público.	
Existe un organismo público autónomo que realiza auditorías externas oportunas y confiables a todas las entidades del gobierno central.	
El organismo encargado de la auditoría externa realiza anualmente auditorías de los ingresos y los gastos a las dependencias del gobierno central responsables del (%) gasto total.	
El organismo encargado de la auditoría externa realiza anualmente auditorías de los activos y los pasivos financieros a las dependencias del gobierno central responsables del (%) gasto total.	
El organismo encargado de la auditoría externa realiza auditorías de gestión a las dependencias del gobierno central de manera oportuna y confiable.	
El (%) de instituciones auditadas envían una respuesta formal por escrito a las observaciones de la auditoría en la que indican cómo se solucionarán los problemas encontrados.	
Los informes de auditoría externa (puntos 4 y 5) se presentan al Poder Legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período de estudio.	
Los informes de auditoría externa (puntos 4 y 5) están a disposición de la ciudadanía a través de Internet dentro de los cuatro meses después de finalizado el período de estudio.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Promedio total de la calificación otorgada (no contestar)	

V. GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS.

Evaluación del pilar de gestión de programas y proyectos	
Indicador	Calificación otorgada
Normas e instituciones de evaluación ex ante	
Existe un sistema de inversión pública (SIP) o una dependencia gubernamental que está encargada de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión.	
El SIP o la dependencia gubernamental que realiza las evaluaciones ex ante funciona bajo el mandato de una ley que establece sus funciones, responsabilidades y recursos.	
El SIP o la dependencia gubernamental que realiza evaluaciones ex ante tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente.	
El SIP o la dependencia gubernamental que realiza evaluaciones ex ante tiene como criterio básico de evaluación la contribución del proyecto de inversión a la consecución de los objetivos y las metas del plan estatal de gobierno (o de los planes sectoriales si no existe un plan nacional).	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Cobertura de las evaluaciones ex ante	
Se realizan evaluaciones ex ante al (%) de los programas del gobierno central.	
Se realizan evaluaciones ex ante al (%) de los programas del sector descentralizado.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Uso y difusión de la información	
Los resultados de las evaluaciones ex ante de los programas se usan durante la programación presupuestaria.	
La información sobre las evaluaciones ex ante está a disposición de la ciudadanía a través de Internet.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Visión sectorial de mediano plazo (educación, salud, desarrollo social e infraestructura)	
Existe un plan del sector de mediano plazo.	
La elaboración del plan sectorial contó con la participación de la sociedad civil.	
Los objetivos y las metas del plan sectorial concuerdan con los objetivos y las metas del plan nacional relativos al sector.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	
Existen metas anuales y plurianuales para la producción de bienes y servicios.	
Las metas anuales tienen unidades responsables.	
Las unidades administrativas encargadas de los programas firman contratos de gestión ⁴⁵ con las secretarías.	
Los sistemas de remuneración y de evaluación del personal incentivan la obtención de resultados organizacionales.	
Se está implementando una estrategia explícita (con programación, responsables y recursos definidos) de GpR en el (%) de las secretarías.	

⁴⁵ En estos contratos de gestión se establecen los compromisos que se obligan a cumplir los responsables de las unidades administrativas con el propósito de lograr los objetivos de los programas que pertenecen a la secretaría.

Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios.	
Se recoge información periódica acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios producidos (encuestas a usuarios, buzón de quejas, línea telefónica, etc.).	
Se utilizan mecanismos de consulta periódica a organizaciones de la sociedad civil para introducir mejoras a los bienes y servicios (consultas públicas, participación en consejos sectoriales, etc.).	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Sistemas sectoriales de información	
Existen sistemas confiables y actualizados de información sobre la producción de los bienes y servicios producidos.	
Existen sistemas confiables y actualizados de información que den cuenta de la calidad de los bienes y servicios producidos.	
Existen indicadores de eficiencia relativos a los costos de los bienes y servicios que se actualizan anualmente.	
Existen indicadores de eficiencia relativos a la cobertura de los bienes y servicios que se actualizan anualmente.	
Existe información actualizada sobre los resultados de la gestión de la secretaría a disposición de la ciudadanía a través de Internet.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Promedio total de la calificación otorgada (no contestar)	

VI. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Evaluación del pilar de monitoreo y evaluación	
Indicador	Calificación otorgada
Instituciones de monitoreo	
Existe una dependencia o entidad gubernamental encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno mediante indicadores de desempeño.	
La dependencia o entidad que realiza el monitoreo tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Alcance del monitoreo de los programas y los proyectos	
Los programas que se monitorean representan el (%) del gasto total (excluyendo la deuda).	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Uso y difusión de la información de monitoreo	
Se aplican criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo.	
Existe información actualizada sobre el monitoreo de los objetivos y las metas del gobierno a disposición de la ciudadanía a través de Internet.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Sistemas de información estadística	

El Estado cuenta con sistemas de información estadística que periódicamente producen información sobre la situación social del Estado.	
La información sobre la situación social es confiable.	
La información sobre la situación social que produce el sistema de información estadístico sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno.	
El Estado cuenta con sistemas de información estadística que periódicamente producen información sobre la situación económica del Estado.	
La información sobre la situación económica es confiable.	
La información sobre la situación económica que produce el sistema de información estadístico sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno.	
El o los organismos que producen estadísticas económicas y sociales tienen autonomía respecto del gobierno para garantizar que la información que generan sea objetiva.	
Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	
Existe una ley que dispone la evaluación ex post de las políticas o los programas gubernamentales. En caso de que existan varias leyes, existe complementariedad y articulación entre ellas.	
La ley establece el o los organismos responsables, sus objetivos, funciones y recursos para la evaluación ex post de las políticas y los programas del gobierno.	
Existe una dependencia o entidad del gobierno encargada de evaluar las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales.	
Existe una dependencia o entidad del gobierno encargada de evaluar los programas y los proyectos.	
Existe un documento oficial que establece las metodologías y los aspectos técnicos para las evaluaciones.	
El (%) de las evaluaciones es realizado por evaluadores externos (evaluaciones externas).	
La dependencia o entidad encargada de la evaluación posee recursos humanos y financieros estables dedicados a ese fin.	
La organización encargada de la evaluación posee personal dedicado a la capacitación de los ejecutores.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Alcance y articulación del sistema de evaluación	
Los programas y los proyectos evaluados durante el año pasado representan el (%) del gasto total.	
Existe articulación y coordinación entre las instituciones evaluadoras y las instituciones ejecutoras, que se expresa en la formulación conjunta de los términos de referencia de las evaluaciones y en la consideración de las observaciones del ejecutor en los informes de evaluación.	
El (%) de los programas evaluados cumplió satisfactoriamente con sus objetivos y metas.	
Acciones derivadas del incumplimiento de objetivos	
El incumplimiento de las metas y los objetivos, detectado por las evaluaciones, conlleva acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.	
Los encargados de las políticas o los programas evaluados deben responder formalmente a las observaciones hechas por la evaluación acerca del cumplimiento de las metas y los objetivos.	
Difusión de los resultados de las evaluaciones	
Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo.	

Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía a través de Internet.	
Promedio de la calificación otorgada (no contestar)	
Promedio total de la calificación otorgada (no contestar)	

ANEXO 3



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

GUÍA DE ENTREVISTA A RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR EL MODELO DE LA GpR EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La siguiente entrevista es con el propósito de conocer en cuales han sido los avances y desafíos en la implementación del modelo de la Gestión para Resultados, en el Gobierno del Estado de Baja California.

Instrucciones: Responder las preguntas de manera breve y en base a su experiencia.

I.- DATOS PERSONALES:

1. Nombre: _____
2. Organización: _____
3. Puesto: _____
4. Antigüedad en el puesto _____
5. Otros cargos desempeñados _____
6. Teléfono (s): _____
7. Correo Electrónico (s): _____

II.- PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS:

6.- En base a su experiencia, ¿Cómo está incluida la participación ciudadana en el diseño de los planes para resultados?

7.- ¿Qué áreas de oportunidad identifica usted para lograr una planificación para resultados?

8.- Desde su perspectiva, ¿En qué aspectos hace falta trabajar para mejorar el proceso de planificación para resultados?

III.- PRESUPUESTO PARA RESULTADOS:

8.- A partir de su experiencia, para esta Secretaría en coordinación con la administración centralizada del gobierno ¿Cómo ha resultado esta nueva forma de hacer el presupuesto en base a resultados?

9.- Desde su punto de vista ¿Cuáles son los aspectos que requieren ser contemplados para mejorar el proceso de presupuesto para resultados?

10.- Cómo funciona el sistema de incentivos para lograr que las dependencias hagan un presupuesto en base a resultados?

VI.- GESTIÓN FINANCIERA, AUDITORÍA Y ADQUISICIONES:

8.- Desde su experiencia, ¿Cómo ha cambiado la forma en que se realiza la administración financiera con la entrada de la Gestión para Resultados, en qué sentido?

9.- Desde su punto de vista ¿Cuáles son las oportunidades de mejora que usted identifica en el proceso de administración de las finanzas (presupuesto, administración tributaria y crédito público)?

10.- Desde su experiencia ¿Qué aspectos pueden mejorarse en el sistema electrónico de administración financiera del Estado?

VI.- GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS:

8.- A partir de su experiencia, ¿Qué oportunidades identifica en la elaboración de planes de mediano plazo (3 años)?

9.- Desde su punto de vista ¿Qué aspectos se requieren trabajar para incluir a los beneficiarios en el diseño de los programas del Gobierno del Estado?

10.- Desde su experiencia ¿Qué dificultades existen durante el diseño de los programas del Gobierno del Estado?

VII.- MONITOREO Y EVALUACIÓN:

10.- Desde su experiencia ¿Cómo está funcionando el sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos del Gobierno del Estado?

11.- Desde su experiencia, ¿De qué manera es utilizada la información producida de la evaluación?

12.- ¿Qué áreas de oportunidad identifica usted para mejorar el proceso de monitoreo?

14.- Desde su experiencia, ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios?

15.- ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de evaluación de los programas del Gobierno del Estado?

16.- Desde su perspectiva, ¿Qué aspectos se tienen que trabajar para mejorar la evaluación de los funcionarios y también de los programas del Gobierno del Estado?

GRACIAS POR SU

COLABORACION!!!!

ATENTAMENTE:

Alumno: Alejandro Policroniades Carrera

Alumno de Maestría en Administración Pública

ANEXO 4

Reporte de entrevistados y encuestados

A continuación un listado de los funcionarios que participaron en la elaboración del cuestionario y la entrevista dirigida a los actores clave de la implementación de la GpR en Baja California.

- Secretaría de planeación y Finanzas.
 1. Rodrigo Hernández Jiménez, Director de Organización y Desarrollo Institucional, experiencia de 4 años en el puesto.
 2. Artemisa Mejía Bojórquez, Directora de Planeación y Evaluación, experiencia de 5 años en el puesto, desde que se implementó el modelo de la GpR en la entidad.
 3. Alfonso San Miguel Quiñónez, Director de Presupuesto, cuenta con 10 años de experiencia en el puesto, desde administraciones anteriores.
 4. Maricela Díaz López, Directora de Auditoría Interna, cuenta con 2 años de experiencia en el puesto. Anteriormente ha trabajado como administrativa de INIFEBC, CESPМ Y Subdelegada administrativa de SAGARPA.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).
 5. Carmén Aidee Casillas Castillo, Coordinadora de Planeación, cuenta con 2 años y medio de experiencia en el puesto.
- Oficialía Mayor de Gobierno
 6. Alejandro Rosales Sotelo, Subdirector del Centro de Profesionalización y Desarrollo del Capital Humano (CPyDCH).
 7. Ruth Sepúlveda Chávez, Coordinadora de Planeación del CPyDCH.
 8. Evangelina Legaspy Dávalos, Jefa de Compras, cuenta con 3 meses de experiencia en el puesto, 7 años en la Dirección de Adquisiciones del gobierno.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México; D.F.: FCE.
- Arellano Gault, D., Ramón Gil, J., & Ángeles Rojano, J. R. (2004). *Nueva gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos*: Nueva zelanda, Reino Unido, Australia y México . In D. (. Arellano Gault, Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina (pp. 155-264). México: Cámara de Diputados, CIDE, Porrúa.
- B. Guy Peters. (1995). Modelos alternativos del proceso de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia a abajo. México: *Revista Gestión y Política Pública* (2) Vol. IV. CIDE, 257-276.
- Barbosa C., O. (1997). *Control y eficacia en la gestión pública*. ESAP.
- BID. (2009). *Perfil de Cooperación Técnica*. Washington D.C.
- Cabrero Mendoza, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. Mexico: INAP.
- Cardozo Brum, Myriam. (2003). *Evaluación de políticas de desarrollo social*. *Política y Cultura* (20), 139-154.
- Caso, Agustín. (2011). *El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para las entidades federativas*. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de las políticas públicas en México* (págs. 45-69). México; D.F.: INAP-COLEF.
- CEFP. (2008). *El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- CLAD. (2008). *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*. San Salvador: CLAD.

- CLAD, & BID. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Venezuela: CLAD.
- Díaz Montiel, Fernando. (2006). La sinapsis contemporánea entre la política y la administración, ¿conflicto, heurística, innovación?. México: *Revista Gobierno y Gestión* (28), 95-108.
- Druker, Peter. (1954). *The Practice of Management*. USA: Harper and Row Publishers.
- Edsel D., E. L. (1983). *La Administración por Objetivos en Guatemala*. Guatemala: Tesis para obtener la Licenciatura en Administración de Empresa, Facultad de Ciencias Económicas de la universidad Francisco Marroquín.
- García L., R., & García M., M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington; D.C.: BID.
- Gobierno del Estado de Baja California. (2012). *Quinto Informe de de Labores*. Mexicali, México: Gob. B.C.
- Guerrero, Omar. (2004). *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. México; D.F.: Universidad nacional Autónoma de México.
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos & Baptista Lucio Pilar (2006). *Metodología de la Investigación (cuarta edición)*. México;D.F.: Mc Graw Hill.
- Ibáñez Brambila, Berenice (2000). *Manual para la elaboración de tesis: Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación Psicológica*. México; D.F.: Trillas.
- Martínez V., J. (2005). Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* , 12 (039), 13-49.
- Moore, Mark. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.

- OCDE. (2002). *Glosario de términos sobre la evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París: OCDE.
- OCDE, & BM. (5 de Jun de 2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. Recuperado en Nov de 2010, de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/55/36853632.pdf>
- OCDE, & CLAD. (2005). *Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados en el Desarrollo*. París: OCDE.
- Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Pérez P., W. (2004). La repolitización en la nueva gestión pública. *Provincia* (12), 33-52.
- Ramos, José. M., Sosa, José., & Acosta, Félix. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México; D.F.: INAP-COLEF.
- Rojas Soriano, Raúl (1998). *Guía para realizar investigaciones sociales (trigésima tercera edición)*. México, D.F.: Plaza y Valdéz.
- SHCP. (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México; D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.