



# Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México







# Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México\*

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos de 30 países democráticos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus





países miembros.

ISBN 978-92-64-07342-5 (impresa) ISBN 978-92-64-07596-2 (PDF)  
Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: OECD Journal  
on Budgeting, Volume 2009 / Supplement 1: OECD Review of Budgeting  
in Mexico

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en  
[www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda). © 2009 OCDE.

La OCDE autoriza libremente toda reproducción de esta publicación para uso personal, no comercial. Los permisos para fotocopiar con fines comerciales o de uso público una parte de este trabajo deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com). En todos estos casos, el anuncio del derecho de autor y cualquier otra leyenda relacionada con la propiedad intelectual tienen que ser conservadas en su forma original. Toda solicitud para otro uso comercial o público de este material o para derechos de traducción debe dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

## PREFACIO

El análisis de la gestión presupuestaria en México fue realizado a solicitud de las autoridades mexicanas y se centra principalmente en el gobierno nacional. El estudio fue llevado a cabo como parte del programa de actividades del Grupo de Trabajo de Funcionarios Presupuestarios Ejecutivos (FPE). El objetivo de este análisis paritario de la OCDE consiste en ofrecer un panorama integral del proceso presupuestario en el país que se analiza, así como evaluar las experiencias nacionales a la luz de las mejores prácticas internacionales y ofrecer recomendaciones de política específicas. Siguiendo una metodología y un marco conceptual comunes, los estudios fomentan la difusión de experiencias entre países y la formulación y diseminación de recomendaciones de política.

El informe se divide en cinco capítulos. En el Capítulo 1 se comenta el desempeño fiscal y los retos por enfrentar. El Capítulo 2 se centra en el





proceso de formulación del presupuesto. En el Capítulo 3 se analiza el papel del Congreso en el proceso presupuestario. En el Capítulo 4 se estudia el proceso de ejecución del presupuesto y en el Capítulo 5 se revisa el establecimiento de presupuestos conforme al desempeño y las reformas administrativas.

En diciembre de 2008, una misión liderada por Teresa Curristine (Secretariado de la OCDE), y compuesta por Richard Emery (consultor independiente), Philipp Krause (London School of Economics) y Eduardo Aldunate (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) visitó la Ciudad de México para desarrollar este análisis. Durante su visita, la misión se reunió con funcionarios ejecutivos de diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto. Asimismo, la misión se reunió con funcionarios de la Presidencia de la República, la Secretaría de la Función Pública y varias secretarías y organismos relacionados con el gasto. Igualmente, la misión se entrevistó con miembros y representantes de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano y la Auditoría Superior de la Federación. Además, el equipo tuvo encuentros con representantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y con expertos académicos.

La misión desea expresar su agradecimiento y apreciación a Dionisio Pérez-Jácome (Subsecretario de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y a Max Alberto Diener Sala (Director General Jurídico de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y a todo el personal de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYPs, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) por la generosidad con la que dedicaron tiempo a la misión durante su estancia en la Ciudad de México y por su valiosa asistencia durante la misma y a lo largo de la elaboración de este informe. La misión también desea agradecer a David Arellano Cuan y a José Rafael Fernández por organizar la visita de la misión y por su ayuda. Asimismo, se agradece la ayuda de Maya Camacho y de Daniel Acevedo durante la visita. Agradecemos la amable y cordial recepción por parte de las autoridades mexicanas.





## RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

A lo largo de los últimos 10 años México ha experimentado una reforma económica y política significativa. Durante este periodo se han registrado importantes mejoras en la salud de las finanzas públicas. La definición restringida del déficit presupuestario del gobierno fue inferior a 1 por ciento del PIB durante los últimos cinco años (2003-08). Además, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) – la definición amplia del déficit fiscal<sup>1</sup> – ha resultado inferior a 3 por ciento del PIB durante el mismo periodo. Aunque la mejora en estos balances fiscales ha tenido ayuda del aumento en los ingresos como resultado del significativo aumento en los precios del petróleo, recientemente las finanzas públicas mexicanas han reflejado con claridad una época de responsabilidad fiscal. La mejora en la situación fiscal deja a México en mejor postura para soportar la crisis económica global en curso.

A pesar del buen desempeño fiscal y sin considerar la crisis actual, México enfrenta retos fiscales estructurales. Entre estos retos destacan los siguientes: reducir su dependencia de los ingresos petroleros; mejorar su tasa de crecimiento; mejorar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público; y mejorar la rendición de cuentas del gasto a nivel subnacional.

Desde 2006 el gobierno mexicano ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar estos retos y mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. Las principales reformas fiscales se describen a continuación:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH) estableció la regla del presupuesto equilibrado, así como una fórmula para el cálculo de los precios del petróleo, institucionalizó los fondos de estabilización, principalmente para los ingresos excedentes resultantes de la venta de petróleo y modificó el proceso de aprobación del presupuesto en el Congreso.





- Por su parte, la Reforma Fiscal Integral de 2007, un ambicioso paquete de modificaciones, introdujo la reforma fiscal y alteró el marco fiscal entre los estados y el gobierno federal. Esta ley también estableció la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño.
- La nueva Ley del ISSSTE, fechada en 2007, reformó el esquema de pensiones del sector público y tiene como objetivo crear un sistema de pensiones que sea más sostenible en el largo plazo.
- La Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 tiene como propósito establecer la contabilidad por devengados y la armonización de las normas contables y presupuestarias en todos los niveles de gobierno.

Las reformas gubernamentales mejoraron significativamente el marco general fiscal y presupuestario y son un paso importante en la meta de abordar los retos estructurales del presente. Estas reformas son también importantes en términos de alinear más el proceso presupuestario y el marco fiscal mexicano con la nueva realidad política surgida desde la década de 1990.

La implementación de estas reformas es el reto clave que enfrenta el gobierno. Sin embargo, la aprobación de estas leyes no basta para garantizar el cambio. Es de vital importancia avanzar con las iniciativas a todos los niveles de gobierno y no ceder en la presión por reformar. En efecto, se han introducido varias reformas de manera rápida y con calendarios ambiciosos. De aquí que la coordinación y la cooperación entre secretarías de Estado y niveles de gobierno sea un elemento vital.

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados. En su primer año de operación, ha logrado importantes avances en el ámbito nacional y cuenta con el apoyo político del más alto nivel. Para que este avance continúe, es





importante que se aborden los retos relacionados con la implementación.

Los retos clave consisten en definir las funciones y responsabilidades precisas que corresponden a cada una de las instituciones y mejorar la cooperación y coordinación institucional. Esto requiere establecer con claridad y en detalle, posiblemente en la legislación, quién es responsable por cada aspecto de esta iniciativa de reforma. La organización, el propósito y las funciones de las unidades de evaluación programática de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública y el papel general del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberían establecerse con claridad, minimizando la duplicidad de responsabilidades. Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones para evitar la duplicación de esfuerzos.

Entre otros retos vale la pena mencionar la necesidad de mejorar la capacidad institucional, en especial en los niveles estatal y municipal a fin de implementar el presupuesto con base en desempeño y la nueva reforma contable. Otro tema es la compatibilidad del sistema actual de rendición de cuentas y control con un sistema basado en el desempeño. El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que hace hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo. Para facilitar este cambio es necesario contar con i) la creación de nuevas estructuras de incentivos; ii) racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y disposiciones internas; y iii) aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal.

En el caso de México, como en otros países de la OCDE, se prevén tiempos difíciles, lo que destaca aún más la importancia de avanzar con estas reformas y establecer marcos de referencia que fomenten el proceso presupuestario para el mediano y largo plazo y la obtención de valor por el dinero invertido en el gasto público. Durante una crisis, se hace evidente la tentación de abandonar los proyectos de reforma a favor de las soluciones de corto plazo. Sin embargo, además de retos, las crisis también presentan







ventanas de oportunidad para el cambio que deben aprovecharse para avanzar con las reformas que tengan el potencial de generar beneficios de largo plazo.

En suma, las reformas recientes representan un paso crucial en el mejoramiento de los marcos presupuestario y fiscal del gobierno mexicano, así como en la creación de un proceso presupuestario más eficiente y transparente y más en línea con las prácticas internacionales. Se requiere de un apoyo político sólido y continuo para garantizar que estas leyes recién aprobadas se conviertan en realidad y se implementen en la práctica a todos los niveles de gobierno. En el futuro será necesario contar con más iniciativas para seguir tratando los temas estructurales de largo plazo.

Las principales recomendaciones que se desprenden de este informe se resumen más adelante y se comentarán en mayor detalle en los capítulos siguientes.

### ***Mejorar la formulación del presupuesto***

- Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno. El primer paso en este proceso consiste en generar estimados de mediano plazo para los principales programas en el año base y, por lo menos, tres años más. Estos pronósticos tendrán que vincularse con la planeación sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de las restricciones presupuestarias. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deberá crear y publicar un nivel de acotamiento de servicios corrientes para que funja como punto de referencia en la consideración de los cambios de política en el ejercicio fiscal posterior al de base. Más allá de esto, también debe considerarse la posibilidad de establecer un marco de referencia fijo o flexible para el gasto de mediano plazo.
- Los topes presupuestarios deberán especificar restricciones





limitadas y, dentro de estos límites, otorgar discreción en la asignación de recursos a las secretarías y los administradores de programas en los casos en los que sea posible y con la finalidad de fortalecer el desempeño del programa. Por ejemplo, podría resultar apropiado especificar un tope presupuestario para cada secretaría, un máximo de empleo y supuestos para ciertos programas de alta relevancia a nivel nacional. La asignación de los recursos tomando en cuenta estas restricciones deberá realizarse a discreción de las secretarías, incluyendo la asignación del personal.

- En la actualidad, el proceso de formulación del presupuesto está sobrecargado en los dos meses previos a su envío al Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público parece depender de su relación cercana con el personal a cargo del presupuesto en las secretarías de Estado a fin de reducir el número de temas no resueltos a medida que se presentan en los meses previos. Sería deseable modificar las negociaciones presupuestarias entre las secretarías de Estado y la de Hacienda para formalizar las interacciones que se realizan en primavera y a principios del verano.

En este caso se tendría que incluir la comunicación de topes para cada secretaría con la anticipación suficiente para permitir que las secretarías de Estado tengan el margen necesario para sus deliberaciones de política en torno a cómo dar el mejor uso al espacio fiscal disponible.

La generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo contribuirán a mejorar la sostenibilidad fiscal. Sería benéfico que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creara estimados a un plazo de entre 20 y 30 años. Esta actividad contribuiría a la planeación para los temas de política fiscal de largo plazo que México tendrá que enfrentar, específicamente el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.

Los responsables de la toma de decisiones de inversión deberían considerar





la posibilidad de financiar programas de inversión considerables sobre bases multianuales. Hasta 2008 no fue posible presupuestar de manera adecuada las inversiones de capital multianuales. La reciente introducción del financiamiento multianual para programas de inversión es una mejora muy positiva. Los encargados de la toma de decisiones deberían utilizar esta nueva autoridad para realizar más ejercicios de planeación y financiamiento multianual para grandes programas de inversión. La Unidad de Inversiones de la SHCP debería llevar a cabo más evaluaciones ex post de programas de inversión específicos a fin de determinar la precisión de los planes para los proyectos y la estimación de los costos.

***Debería considerarse mejorar la presentación del presupuesto.***

Esto se puede realizar mediante la reducción del número de datos por clasificación económica que no contribuyen a la gestión presupuestaria y ampliando la información relacionada con los programas. La documentación relacionada con el presupuesto deberá incluir información acerca de los cambios en los programas, tanto los propuestos como los que ya se han implementado.

La eficiencia del proceso de formulación del presupuesto ha mejorado con el fortalecimiento del papel coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es necesario continuar en esta línea. Durante el gobierno actual, ha mejorado el nivel de coordinación del proceso de formulación del presupuesto tanto dentro del poder ejecutivo como en lo correspondiente a la relación con el Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ejercido el papel principal en el proceso de coordinación.

Esta centralización ha contribuido a hacer cumplir la disciplina presupuestaria, evitando situaciones como las que se presentaron en gobiernos anteriores en las que los secretarios de Estado recurrían al presidente o al Congreso para ampliar los topes presupuestarios establecidos previamente por esta secretaría.

La reorganización de la oficina presupuestaria (Subsecretaría de Egresos) contribuirá a una mejor gestión de las cargas de





trabajo, para enfocarse más en las iniciativas relacionadas con el desempeño. La propuesta de crear una tercera dirección general de programación y presupuesto (DGPYP) y una unidad de evaluación aparte es digna de mención, aunque es importante que este cambio organizacional incluya un marco viable para involucrar a los analistas presupuestarios en el sistema de desempeño. Muchas decisiones operativas se delegan hacia los niveles superiores, lo que resulta en cargas de trabajo extremas para los funcionarios más altos. En el caso de las dos DGPYP existentes, el problema de la carga de trabajo se complica con el alto grado de detalle en la supervisión del gasto de las secretarías. La carga de trabajo podría reducirse con la disminución en el nivel de detalle de la supervisión y concentrando más la atención en aspectos de análisis y revisión de los programas.

### ***Mejorar la función del Congreso***

- La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas. Resulta importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.
- Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria. El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometan las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la SHCP y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.





- El ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto. Las diferencias pueden generar conflictos, como el que se llevó ante la Suprema Corte en 2005.
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso. La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal. Este informe contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas. En lugar de generar un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante el comité del Congreso que corresponda.
- El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna.

Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el ejecutivo mejoraran la organización de sus cargas de trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

### ***Mejorar la ejecución del presupuesto***

- Sería deseable analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la discreción y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas, así como de los funcionarios encargados del presupuesto. Dentro de la oficina presupuestaria (SSE), el análisis sobre el tema deberá centrarse más en el análisis de los programas, poniendo menos énfasis en los controles presupuestarios ex ante. Es recomendable fomentar la movilidad del personal dentro de la unidad presupuestaria a fin de minimizar el favoritismo con





ciertos programas y de fortalecer las capacidades de análisis. También es recomendable otorgar mayor control a los gerentes de programa en los organismos en cuanto a los detalles de la gestión presupuestaria y la reasignación de recursos dentro de sus programas.

- Resulta importante generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable. En este sentido, es importante centrarse en lograr establecer los elementos fundamentales de manera adecuada. La iniciativa relacionada con la armonización de los sistemas contables para el gobierno central, los estados y los municipios mexicanos y pasar a un sistema de reporte basado en cuentas devengadas plantea un horizonte temporal exigente. Esta es una tarea en extremo complicada que exige paciencia y el tiempo adecuado para su implementación. El énfasis central debería ponerse en el registro adecuado de las operaciones de caja y en establecer un registro de activos antes de adoptar medidas basadas en cuentas devengadas.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas. Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.

La Secretaría de la Función Pública tiene oficinas de control interno en cada secretaría de Estado. En el pasado, estas oficinas se han centrado en hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y resolver las quejas contra servidores públicos. A pesar de que es necesario cumplir estas funciones, las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento con la legislación que pueden resultar en la sanción de servidores públicos pero





no en la mejora del servicio público como tal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de 2003 ha estado vigente por más de cinco años. La implementación y los resultados de esta ley hasta la fecha deberían ser objeto de una evaluación y análisis externos a fin de generar recomendaciones para su mejoramiento. La introducción de esta Ley representa un avance importante con respecto al pasado. Sin embargo, se observa toda una serie de renglones en los que queda espacio para mejorarla.

Es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del gobierno mediante:

- La ampliación del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal con base en el desempeño, utilizando incentivos sobre esta medida donde sea posible.
- La simplificación de las reglas y regulaciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales e intensificar el uso de las compras electrónicas y la contratación externa de servicios comunes. Centrar el análisis de las compras de gobierno en proyectos de mayor escala y más largo plazo.
- La reducción de la regulación y el papeleo administrativo, ampliando el uso del gobierno electrónico (e-gobierno) para disminuir la burocracia del sistema.

### ***Mejorar la rendición de cuentas de los resultados***

La iniciativa más reciente de presupuestación y gestión por desempeño es parte de un esfuerzo de reforma vigente desde hace más de 15 años. En su primer año de implementación, esta iniciativa generó avances importantes y los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles parecen estar al tanto de la misma. Sin embargo, para seguir avanzando es necesario esforzarse para garantizar la continuidad en la implementación de esta





iniciativa.

- Es necesario mejorar de manera significativa la coordinación entre instituciones. Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave – la de Hacienda y Crédito Público, la de la Función Pública y el CONEVAL – deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
- Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Este consejo debe incorporar a representantes de alto nivel de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, del CONEVAL y de la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la SHCP como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- La nueva unidad de evaluación dentro de la SHCP, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), debería abocarse a la generación de informes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.
- También debe considerarse la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.

Asimismo, sería útil adoptar el calendario que propone para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.

Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores. Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada







medida o cada categoría de indicador. A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el uso de los indicadores de desempeño.

Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la oficina de programación y presupuesto (Oficialía Mayor) en cada secretaría. Esta persona reportaría directamente al secretario y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. A la fecha, queda claro que la mayoría de las secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.

Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. Para seguir adelante, es importante que se institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar más la información sobre desempeño en los procesos de toma de decisiones. Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las DGP y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.

Es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño. El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario: i) crear nuevas estructuras de incentivos; ii) racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas; iii) aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.

Para avanzar sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas. De esta manera, debería ser elaborado un plan de implementación que defina calendarios y etapas, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. Por ejemplo, las posibles etapas





y su orden serían:

- Primero, mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información (TI) y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
- Segundo, fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
- Tercero, cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.





## Nota

Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) incluyen los costos del paquete de rescate del sector bancario y los PIDIREGAS (proyectos de inversión multianuales).

\* El informe fue elaborado por Teresa Curristine, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause y Agustín Redonda (del Secretariado de la OCDE). Los puntos de vista contenidos en este informe son exclusivos del Secretariado de la OCDE y no deberán atribuirse a los gobiernos de los países miembros de la OCDE o a cualquier organización o persona consultada para realizar este informe. Este estudio se concluyó en junio de 2009.





## **Rc et Ratio No. 2**

Se terminó de imprimir en los talleres de  
Impresiones y Maquilas Santa Bárbara,  
Pedro Cortés No. 402-1, Col. Santa Bárbara,  
C.P. 50050, Toluca, Estado de México.  
Tels.: 215 14 33, 215 20 25, Fax: 214 08 65  
E-mail: imprema\_santa.barbara@yahoo.com.mx  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares

