

La importancia de la evaluación de los recursos económicos municipales



“

Las evaluaciones brindan información relevante dentro del ciclo presupuestario para resultados, por lo que su aplicación coadyuva para elevar la calidad del gasto público a nivel municipal. En este artículo se presenta su fundamento normativo, así como la utilidad de su implementación en los municipios.

”

Esmeralda Santana Guzmán
esantanag@indetec.gob.mx



Introducción

Los acontecimientos mundiales recientes han tenido un impacto negativo en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Últimamente las guerras de Ucrania, la de Medio Oriente y la desaceleración económica de Estados Unidos han acrecentado esta problemática. Ante este escenario, en materia del egreso de gobierno, la atención debe centrarse en la calidad del gasto público, particularmente respecto a la eficiencia operacional y asignativa.

En este sentido, las intervenciones públicas que realicen los gobiernos a nivel federal, estatal o municipal deben buscar resolver alguna problemática o atender una necesidad de interés social, para lograr que el gasto público sirva como un instrumento para elevar la calidad de vida de la población atendida por los diferentes programas gubernamentales.

La reforma constitucional del 2008 al artículo 134 sentó las bases para la implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), que sirve precisamente como una herramienta para la generación de valor público; pero a la fecha los avances en la implementación del PbR-SED a nivel

municipal presentan muchas áreas de oportunidad que comprometen la calidad del gasto público municipal.

En lo que se refiere al SED, la realización de evaluaciones trae consigo una mejora en el desempeño de los programas evaluados; es por esta razón que el presente artículo centrará su atención en la importancia de su implementación.

Principales disposiciones normativas de la evaluación en México

La evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos económicos municipales representa una obligación constitucional: el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que los recursos públicos serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan para tal efecto. Dicha evaluación contemplará el cumplimiento de los objetivos a los que están destinados los recursos con el propósito de atender los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.



La evaluación, entonces, presupone que previo a llevarse a cabo, debieron haberse establecido objetivos y metas para el ejercicio de los recursos públicos cuyo cumplimiento se determinará mediante indicadores. Conforme a la normatividad aplicable, lo anterior se logra a través de la herramienta del PbR mediante la Metodología del Marco Lógico.

Es preciso enfatizar que la CPEUM señala que deben evaluarse los recursos económicos de los que dispongan los municipios, sin especificar si éstos fueron transferidos por la Federación, el estado, si son propios o de cualquier otro tipo. Esto quiere decir que la obligación existe para todos los recursos.

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) también tiene algunas disposiciones específicas sobre la evaluación, de las cuales podrían destacarse las siguientes:

- ✓ Establece que la información presupuestaria y programática de la cuenta pública **“deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas [...] municipales, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos”** (LGCG, art. 54).
- ✓ En lo correspondiente a la información a incluirse en la formulación del presupuesto de egresos municipal, señala que **“en el proceso de integración de la información financiera se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño”** (LGCG, art. 61).
- ✓ Instituye la obligación de difundir en internet la información sobre la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas (LGCG, art. 64).

- ✓ Obliga a publicar el Programa Anual de Evaluaciones (PAE) en las páginas web del municipio a más tardar el último día hábil del mes de abril. Asimismo, mandata que los resultados de las evaluaciones deberán ser publicados en un término de 30 días una vez concluidas (LGCG, art. 79).

Como se observa, la normatividad federal es clara en que los municipios deberán realizar la evaluación del desempeño de sus recursos públicos.

Ahora bien, existen disposiciones específicas para la evaluación del gasto federalizado. El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) indica que la evaluación de la política social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encargará de coordinar el proceso de evaluación de los demás recursos.

De esta forma, en lo que corresponde a los fondos de aportaciones de los municipios, la evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMUN) estará a lo dispuesto por el CONEVAL. Por su parte, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se evaluará bajo los criterios dictados por la SHCP.



La evaluación en México: su implementación y seguimiento

A nivel gubernamental, la evaluación constituye un medio para asegurarse de que se están cumpliendo los objetivos y metas. A diferencia del seguimiento y monitoreo, que es un proceso continuo e interno, la evaluación es periódica y está diseñada para dar respuesta a los objetivos general y específicos planteados en su propia metodología.

En este sentido, es posible que la evaluación brinde elementos para la modificación de programas debido a que se identifican hallazgos y recomendaciones acerca de su desempeño, lo cual coadyuva a mejorar los resultados de los programas. Asimismo, permite mejorar las decisiones en la asignación de los recursos y la rendición de cuentas.


En México existen diferentes tipos de evaluaciones que persiguen distintos objetivos. Las evaluaciones de diseño, procesos, específica del desempeño, consistencia y resultados, estratégica y de impacto son las más utilizadas en el sector público. El tipo de evaluación a elegir dependerá de los objetivos que se tengan. Al efecto, en el texto de Rascón (2023) se realizan las siguientes recomendaciones:

- ✓ **Evaluaciones de desempeño y de proceso:** son útiles cuando se requiere evaluar el resultado de la aplicación de fondos o programas que sean financiados con gasto federalizado.
- ✓ **Evaluación de diseño:** se recomienda para evaluar programas de reciente creación, o bien, aquellos que hayan sufrido cambios importantes.
- ✓ **Evaluación de consistencia y resultados:** resulta de utilidad en los programas que han operado en el mediano plazo (dos años o más), ya que coadyuva a la mejora de los resultados al perfeccionar la gestión del programa.
- ✓ **Evaluaciones de impacto y estratégica:** son útiles cuando se requiere evaluar políticas públicas en programas sectoriales y gubernamentales en los que participan varios sectores.



Estadística Reportes de Desempeño del Fondo de Apoyaciones para el Fortalecimiento de las Municipios y Áreas Conurbaciones Residuales del Distrito Federal "FOFAMUR"

Oficina Fiscal 2021



PROYECTOS MUNICIPALES FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FORTAMUN EN EL AÑO 2020			
PROYECTOS PRIORITARIOS	AVANCE FÍSICO		
	Unidad de medida	% de Avance acumulado	% DE AVANCE FINANCIERO
Cumplimiento de obligaciones financieras	-	-	-
Pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua	-	-	-
Descargas de aguas residuales	-	-	-
Modernización de los sistemas de recolección	-	-	-
Mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades de Seguridad Pública	-	-	-
OTROS PROYECTOS	7	100%	100%
Existencia	Unidad de medida	% Avance acumulado	% Avance F
PROYECTOS MUNICIPALES FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FORTAMUN EN EL AÑO 2021			
PROYECTOS PRIORITARIOS	AVANCE FÍSICO		
	Unidad de medida	% de Avance acumulado	% DE AVANCE FINANCIERO
Cumplimiento de obligaciones financieras	-	-	-
Pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua	-	-	-
Descargas de aguas residuales	-	-	-
Modernización de los sistemas de recolección	-	-	-
Mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades de Seguridad Pública	-	-	-
OTROS PROYECTOS	12	100%	100%
Existencia	Unidad de medida	% Avance acumulado	% Avance F

Fuente: Elaborado por INDETEC, con base al informe definitivo a nivel del gasto y ejercicio del gasto correspondientes al ejercicio fiscal 2019, 2020 y 2021.

Los proyectos inversión, adquisiciones y acciones que se realizaron en este periodo de tiempo cumplieron con el 100% en su avance físico financiero al 31 de diciembre de cada año correspondiente. De la tabla se desprende que del 2019 al 2020 hubo una discontinuación de 40 proyectos que significa un 87.27%, sin embargo, del 2020 al 2021 hubo un incremento de 5 proyectos que representan el 71.42%. A continuación, se presenta el número de proyectos por tipo y clasificación para los años del 2019 al 2021.

Como se observa, el tipo de evaluación a elegir dependerá de las características de los programas que vayan a integrarse en el PAE del municipio. Es este último el que dispone los programas a evaluar, el calendario de ejecución de las evaluaciones y los tipos de evaluación a practicar durante el ejercicio fiscal, de manera que se cuente con información para mejorar la utilización de los recursos públicos.

Lo anterior bajo la lógica de que mediante la evaluación se logra el análisis sistemático y objetivo de los programas para valorar el logro y pertinencia de sus objetivos y metas (LGEPFAPF, art. 3, fr. IV).

De esta forma, la elección adecuada de los programas que se van a evaluar resulta fundamental, es por ello que en la mayoría de las ocasiones se suelen seleccionar los programas con mayor peso en el gasto, pues implican una movilización importante de los recursos para la entrega de los bienes o servicios (Rascón, 2023).

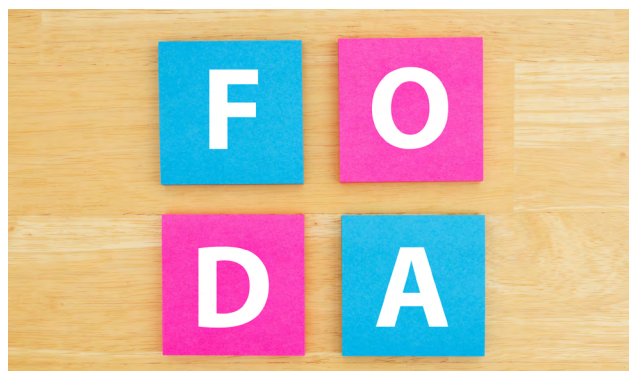
Pese a la importancia del PAE en el proceso evaluativo, existen debilidades en su formulación y publicación. Según el diagnóstico PbR-SED 2023 elaborado por la SHCP (2023, pp. 77-78), de 53 participantes (municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México), solamente 32 cuentan con un PAE, es decir, el 60.37%; y sólo 31 lo difunden en su página de internet. Además, el 66% de estas entidades no concluyó el 80% de sus evaluaciones de conformidad con el cronograma de ejecución dispuesto en dicho documento.

Por otra parte, un principio fundamental de la evaluación de un programa es que sea independiente, lo cual significa que la evaluación y su proceso de administración se lleven a cabo de manera externa a la unidad responsable del programa. La realización de evaluaciones a través de expertos externos provee una mayor confiabilidad en el proceso, por lo que las recomendaciones que resulten de las evaluaciones pueden servir para mejorar el desempeño del programa (Rascón, 2023).

En este orden de ideas, en los Términos de Referencia (TdR) se especifican las reglas por cumplir, bajo las cuales se llevará a cabo la evaluación. Este documento contiene los objetivos generales y específicos de la evaluación, su alcance, las responsabilidades y compromisos, los productos e informes, entre otros.

En apego a los TdR, el informe de evaluación, elaborado por los evaluadores externos, da cuenta de los hallazgos encontrados, las recomendaciones derivadas del análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas detectadas (análisis FODA); y de los posibles Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Este informe deberá ser publicado en la página de internet del municipio, de manera que los ciudadanos puedan conocer los resultados.

Cumplido lo anterior, las dependencias responsables de los programas evaluados en los municipios deberán establecer compromisos puntuales de mejora en su gestión a partir de las recomendaciones realizadas, y hacer un seguimiento puntual de su cumplimiento. Según el diagnóstico PbR-SED, el 75.47% de los municipios participantes no cuenta con un sistema para el seguimiento de las acciones de mejora comprometidas que se derivan de las evaluaciones establecidas en el PAE (SHCP, 2023, p.77). Lo anterior impide que los resultados de las evaluaciones se reflejen en una mejor gestión de los programas, por lo que constituye un área de oportunidad a nivel municipal.

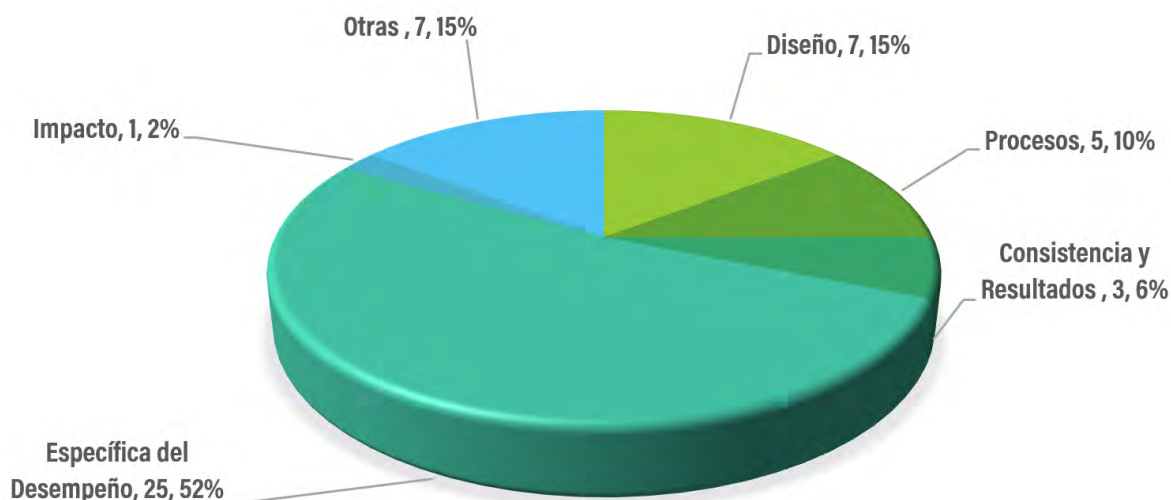


Tipos de evaluaciones utilizadas en los municipios y tipos de recursos evaluados

Según un análisis realizado por Camarillo y Santana (2023), las evaluaciones específicas del desempeño son el tipo de evaluación más común en los municipios capitales, pues representan el 52% del total, seguidas por las de diseño (15%), procesos (10%), consistencia y resultados (6%) e impacto (2%) (ver figura 1).



Figura 1. Tipos de evaluación utilizadas en los municipios capitales del país



Fuente: Camarillo y Santana (2023, p.33).

Como se mencionó anteriormente, las evaluaciones de desempeño son recomendables para valorar el resultado de la aplicación de fondos o programas que sean financiados con gasto federalizado. Del mismo modo, en ese mismo análisis se encontró que las aportaciones federales FAISMUN Y FORTAMUN son el tipo de recurso más evaluado por los municipios capitales, ya que fueron aplicadas en el 64% del total (Camarillo y Santana, 2023).

Si bien es cierto, según cifras del INEGI (2021), el 33.60% de los recursos de los municipios a

nivel nacional corresponden a las aportaciones federales, por lo que resulta importante evaluar sus resultados, también lo es que el 66.40% restante corresponde a otros recursos que son aplicados en programas relevantes que, de ser evaluados, podrían mejorar su desempeño.

En este orden de ideas, sería recomendable que los municipios evaluaran los diferentes tipos de recursos y, además, realizaran distintos tipos de evaluaciones, ya que cada una de ellas aporta diferente información. Ello se debe a que los objetivos planteados son diferentes y, por ende, los

hallazgos identificados por los evaluadores lo son, ya que dan respuesta a dichos objetivos.

Por su parte, en el análisis FODA se consideran los elementos más relevantes de cada tema evaluado, por lo que las recomendaciones derivadas de este análisis brindarán información importante para que las unidades responsables de los programas evaluados instauren medidas para mejorar la operación de los mismos.

Como se observa, los hallazgos y recomendaciones identificados por los evaluadores constituyen información relevante para ser utilizada por las administraciones dentro del ciclo presupuestario para resultados. Pese a lo anterior, según el diagnóstico PbR-SED de la SHCP (2023, p.78), el 64% de los municipios y demarcaciones territoriales realizaron solamente un tipo de evaluación en sus PAE en los dos últimos ejercicios fiscales. Lo anterior da cuenta de otra área de oportunidad para los municipios.

Conclusiones

La implementación adecuada de la herramienta PbR-SED contribuye a elevar la calidad del gasto público a nivel municipal. En lo que respecta al SED, la realización de las evaluaciones brinda información de gran utilidad para el establecimiento de estrategias a favor de mejorar el desempeño de los programas.

Las evaluaciones externas proveen mayor confiabilidad en el proceso, lo cual permite que los hallazgos y recomendaciones resultantes sirvan para mejorar la ejecución de los programas. Por esta razón, se recomienda ampliamente su aplicación. De acuerdo a este propósito, el INDETEC cuenta con amplia experiencia como evaluador externo tras la aplicación de casi 400 evaluaciones de fondos federales, estatales y de programas presupuestarios, por lo que podría ser una opción a considerar por las administraciones municipales.

Para la implementación de evaluaciones, por su parte, es de suma importancia que los municipios desarrollen estratégicamente sus PAE considerando que deberán ser publicados antes del último día hábil del mes de abril de este año. Además, hay que recordar que es recomendable considerar tanto los fondos o programas financiados con aportaciones federales como con otro tipo de recursos, y a su vez, que la elección del tipo de evaluación a realizar tome en cuenta las características y la madurez de cada uno de los programas.

Asimismo, resulta relevante que se realice el seguimiento puntual de los ASM para obtener mayores beneficios del proceso evaluativo en pro de la generación de valor público.

Temas de evaluación: Características del FORTAMUN

Factores internos		Factores externos	
<p>Fortalezas</p> <p>1. Los recursos del FORTAMUN permiten al municipio de Hopelchén fortalecer sus finanzas públicas.</p> <p>2. Los objetivos estratégicos de la MBR vinculados a este objetivo, estrategias y líneas de acción de los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).</p> <p>3. Existe congruencia entre los bienes y/o servicios generados en el municipio de Hopelchén con recursos del Fondo y la normatividad aplicable.</p>	<p>Debilidades</p> <p>1. No se cuenta con un Programa Presupuestario al cual contenga una Matriz de Indicadores para Resultados vinculada a la planeación del desarrollo municipal.</p> <p>2. El municipio de Hopelchén no cuenta con un diagnóstico situacional que identifique una problemática y contenga la justificación de la producción y entrega de los bienes y/o servicios generados con recursos del FORTAMUN.</p>		
<p>Oportunidades</p> <p>1. Lineamientos Generales para la elaboración de diagnósticos de copios resultados se someten a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>2. Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>DO (mini-max)</p> <p>No aplica</p>		
<p>Amenazas</p> <p>1. No fueron identificadas amenazas.</p>	<p>DA (mini-mini)</p> <p>No aplica</p>		

Fuentes consultadas

- Camarillo, R y Santana, E (2023). Panorama actual de la evaluación en los municipios. Revista Hacienda Municipal No.14. Enero- Marzo 2023. Disponible en https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Hacienda_Municipal/Hacienda_Municipal_No_14.pdf
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 06-06-2023. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM)*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 13-11-2023. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- LGEFPAPF. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-03-2007. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007
- Rascón, L.E (Coord.) (2023). *Plan para mejorar la gestión institucional con enfoque de resultados de desarrollo sostenible*. México: INDETEC. Disponible en <https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/Plan-para-mejora-de-la-gestion-institucional.pdf>
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2023). *Diagnóstico PbR-SED 2023. Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>



Esmeralda Santana Guzmán

Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Actualmente se desempeña como Directora de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en INDETEC, adscrita a la Dirección Especial de Hacienda Municipal.

esantanag@indetec.gob.mx