



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

MAESTRÍA EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y
GESTIÓN ESTRATEGICA

Reporte de Buena Práctica (BP): Mejorando el desempeño de los ejecutores de gasto en Proyectos de Inversión Pública (PIP's) a nivel estatal en México. El caso de la Universidad del Mar en Oaxaca.

Noviembre 2022

Tesis presentada para obtener el grado de
Maestría en Auditoría Gubernamental, Rendición
de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta: Lic. Paola García García

Director de Tesis: Doctor Víctor Manuel Figueras Zanabria

Asesores de Tesis: Dra. Martha Miranda Muñoz y Dr. Mario Demetrio Palacios Moreno

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	3
Objetivo del trabajo.....	8
Contexto.....	10
MARCO TEÓRICO	18
Algunas críticas al enfoque de BPR.....	20
La BPR y sus contribuciones a la vida pública.....	20
Breve revisión de la literatura de BPR	21
APARTADO METODOLÓGICO	23
ANÁLISIS	28
El análisis de un plan de acción	29
Una intervención	35
Primeros resultados, un proceso comparativo.....	43
Un caso ilustrativo	48
Conclusión del proyecto	59
Resultados encontrados durante la práctica de actos de fiscalización	63
Un nexa causal.....	64
CONCLUSIONES	65
Naturaleza del cambio	66
El rol de las Buenas Prácticas en la mejora de los gobiernos	67
Bibliografía	68

PRESENTACIÓN

El presente trabajo introduce un análisis de buena práctica (BP) para los ejecutores de gasto¹ a nivel estatal en México en Proyectos de Inversión Pública (PIP's) financiados con recursos descentralizados y en etapa de ejecución. El problema que atiende esta BP es que los recursos destinados para tal fin no siempre son aplicados correctamente para alcanzar los objetivos a los que fueron destinados, específicamente por parte de los ejecutores de gasto locales con cargo a recursos de gasto federalizado (GF).

El GF se integra por los recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México mediante diversos fondos, programas y modalidades entre los que encontramos los siguientes:

- Participaciones
- Fondos de aportaciones
- Subsidios
- Convenios de descentralización

El problema que se resolvió mediante la implementación de la BP es que los recursos públicos federales no siempre son aplicados correctamente por los

¹ Ejecutor de gasto: Entidades federativas, municipios u otros organismos públicos encargados de llevar a cabo programas y proyectos en este caso de inversión; los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos, dependencias y entidades del poder ejecutivo que realizan erogaciones con cargo al presupuesto de egresos. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglas de operación del fideicomiso "fondo regional, Ley estatal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Oaxaca.

Los ejecutores de gasto son responsables de establecer medidas para la administración interna y control de sus actividades, el ejercicio del presupuesto es responsabilidad de los ejecutores de gasto.

ejecutores de gasto locales, y ello impide alcanzar los objetivos para los que fueron destinados. En otras palabras, que se integraron en la BP modificaron la manera en la que los recursos del GF se ejecutan, misma que frecuentemente denotaba negligencia de comprobación de recursos, opacidad, subejercicio de recursos, obra pagada y no ejecutada y/o metas inconclusas.

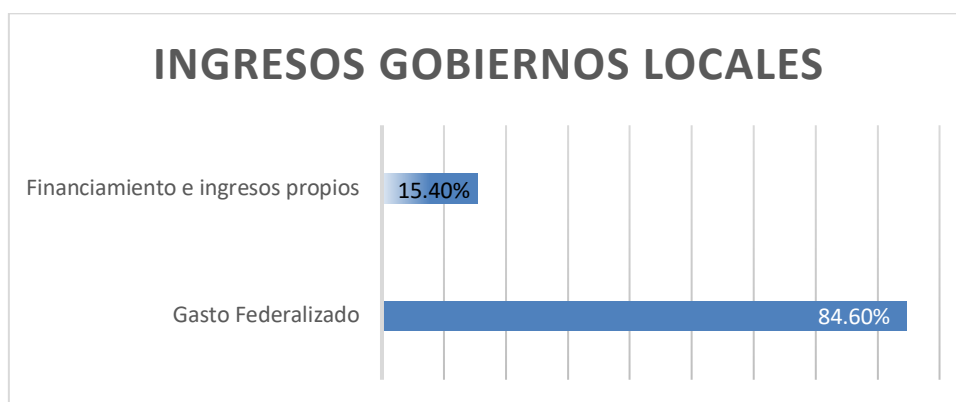
El uso deficiente de los recursos del GF puede considerarse un problema grave toda vez que éstos recursos se han convertido en la principal fuente de ingresos para los gobiernos estatales y municipales, (Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2020), lo que es una muestra de su fuerte dependencia con la administración central. Así, el GF representa un poderoso instrumento de política pública ya que sin éstos recursos sería prácticamente insostenible la operación de los gobiernos subnacionales y se haría imposible cubrir las necesidades básicas en renglones sustantivos como educación, seguridad o salud entre otros.

Tan solo durante el Ejercicio Fiscal 2019 la administración central destinó poco más de una tercera parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para ser operado por ejecutores de gasto en gobiernos subnacionales. No olvidemos que el proceso descentralizador en nuestro país tiene sus orígenes en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y que el espíritu descentralizador se motiva en el empoderamiento de gobiernos locales considerando que la transferencia de recursos mejora sus niveles de bienestar y desarrollo. (Cabrero Mendoza, 2013, págs. 16,17).

De esta manera es que actualmente, el GF es esencial para las entidades

federativas ya que en promedio éstas obtienen entre el 84 y 87% de sus ingresos totales por esta vía, lo que significa que de cada 100 pesos los gobiernos subnacionales por su cuenta únicamente pueden obtener alrededor de 15 pesos de los que en realidad solo generan una parte ya que el resto se obtienen mediante esquemas de financiamiento es decir mediante deuda pública, ver gráfica1 y tabla 1 respectivamente: (Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2020, pág. 8). (Centro de Investigación. Económica y Presupuestaria. A.C., 2021)

Gráfica 1, Ingresos de las Entidades Federativas



Fuente: elaboración propia con información de ASF.

Tabla 1, Gasto Federalizado descentralizado durante los últimos ejercicios fiscales

GASTO FEDERALIZADO	
EJERCICIO FISCAL	MDP
2012	\$ 2,266,181.90
2013	\$2,472,103.40
2014	\$ 2,578,855.20
2015	\$ 2,654,804.10
2016	\$2,518,014.70
2017	\$2,375,605.30
2018	\$ 2,322,362.50
2019	\$ 2,090,262.30

Fuente elaboración propia con base en información de la ASF.

Por lo anterior, tenemos que estas asignaciones federales cobran importancia en varios sentidos no solo por su alta cuantía si no por sus destinos de gasto previstos, (salud, seguridad, educación) pero especialmente por que los gobiernos Subnacionales no podrían generar por sí solos los recursos suficientes para proveer bienes y servicios públicos, por lo que revisten una alta importancia financiera y estratégica para las Entidades Federativas. Es por ello que resulta pertinente prestar atención a los inconvenientes que se presentan en la aplicación de estos recursos.

Ahora bien para conocer la idoneidad y oportunidad con la que se realizan estas erogaciones es necesario considerar a los ejecutores de gasto los cuales en la vida práctica se responsabilizan de la ejecución de más del 80% de los ingresos de un gobierno subnacional, lo que es equivalente a la tercera parte del gasto neto federal.

A los aparatos subnacionales no les ha sido posible a través de sus entes ejecutores de gasto aplicar adecuadamente las cuantiosas asignaciones descentralizadas previstos para Proyectos de Inversión Pública (PIP's). Esta situación ha quedado de manifiesto reiteradamente, durante diversos ejercicios fiscales, tras conocerse los informes públicos de auditoría emitidos por el Órgano Superior de Fiscalización, con motivo de la revisión de la cuenta pública, en ellos es posible advertir múltiples irregularidades relacionadas con la etapa de ejecución de PIP's entre las que destacan la falta de comprobación de recursos y el gasto no devengado, entre otras. (Auditoría Superior de la Federación, 2021, págs. 6, 9, 10, 12), (Auditoría Superior de la Federación, 2020, pág. 155) (Auditoría Superior de la

Federación, 2019, págs. 220, 222, 224, 236). Estas irregularidades representan un detrimento a la hacienda pública y trascienden al interés público al afectarse no solo las finanzas estatales sino la efectiva atención de necesidades sociales por ejemplo en el caso de recursos que son destinados a obras presuntamente ejecutadas pero que en realidad no se materializan como se puede apreciar en el siguiente resultado de auditoría:

gobierno del estado de Tamaulipas

Recursos del Programa Proyectos de Desarrollo Regional Auditoría De

Cumplimiento: 2018-A-28000-19-1417-2019 1417-DS-GF

La cuantificación monetaria de las observaciones por 67,372.7 miles de pesos corresponden a importes por aclarar que se integran por 9,926.3 miles de pesos por los recursos transferidos del Programa Proyectos de Desarrollo Regional (PDR) 2018 en obras en las que ya vencieron las prórrogas autorizadas por la UPCP de los convenios B y D y no han sido reintegrados a la TESOFE; 2,893.4 miles de pesos por no haber recuperado el anticipo otorgado al contratista o haber hecho efectiva la fianza para su recuperación para la ejecución de una obra financiada con recursos del PDR 2018, de la cual, la entidad fiscalizada presentó un acuerdo de terminación anticipada del contrato; 741.0 miles de pesos por haber realizado pagos de volúmenes y conceptos de obra no ejecutados con recursos del PDR 2018 en tres obras amparadas en un sólo contrato; 37.8 miles de pesos por los intereses generados posteriores al reintegro de los recursos no ejercidos del PDR; así como a recursos pendientes de justificar y comprobar por 53,774.2 miles de pesos que se integran por 52,631.0 miles de pesos por concepto de recursos comprometidos

pendientes de pago al 31 de agosto de 2019, en los cinco convenios formalizados ante la UPCP cuyo periodo de ejecución se encuentra vigente a la fecha de este corte y, 1,143.2 miles de pesos por conceptos de obra pagados no ejecutados en dos contratos en los que se encuentran las obras en proceso de ejecución a la fecha del corte de auditoría (31 de agosto de 2019). (Auditoría Superior de la Federación, 2019, pág. 360)

De lo anterior ha quedado establecida la importancia de la correcta aplicación del gasto federalizado tanto para la administración central como para los gobiernos subnacionales, es evidente entonces que la aplicación del mismo debe realizarse de manera adecuada, para los fines que fueron previstos siendo importante resaltar que hasta ahora existen serios inconvenientes y una problemática generalizada en el país para lograr su correcta aplicación. Es por ello que cobra relevancia la experiencia de Buena Práctica documentada en este trabajo, que se refiere a la etapa de ejecución de los recursos descentralizados para PIP's Proyectos de Inversión Pública.

Objetivo del trabajo

El objetivo de este trabajo es documentar una experiencia exitosa ²de intervención durante el proceso de ejecución de un proyecto de inversión pública financiado con recursos de gasto federalizado. Ésta tuvo lugar con el ejecutor de gasto denominado Universidad del Mar Campus Puerto Escondido en Oaxaca "UMAR" y los recursos provenientes del Fondo Regional del Ejercicio Fiscal 2018

² A lo largo del trabajo también se usará indistintamente como experiencia exitosa o como Buena Práctica.

para infraestructura educativa. Es pertinente precisar que la intervención tuvo lugar en la etapa del ciclo presupuestario 4 ejercicio y control de los recursos así como 5 correspondiente al seguimiento tal y como se aprecia en el gráfico 2:

Gráfico 2, Ciclo Presupuestario



Fuente: Elaboración Propia con base en las etapas del ciclo presupuestario de SHCP.

La intervención dio como resultado que la UMAR pudiera cumplir los criterios legales establecidos para la ejecución del programa con el que fue beneficiada así como la recolección de información oportuna sobre la aplicación de los recursos y coadyuvó en el cumplimiento de metas y objetivos de infraestructura educativa.

Este estudio abreva de la tradición de Investigación de Mejores Prácticas Best Practices Research, (BPR) por sus siglas en inglés para elaborar una buena práctica (BP). En este caso la BP está referida a una experiencia de mejora de procesos en el ámbito gubernamental. A continuación se presenta un breve contexto para

enmarcar la experiencia que se registra en este trabajo.

Contexto

La tendencia de gasto de nuestro país, hoy en día, se inclina claramente hacia la descentralización (Cabrero Mendoza, 2013, pág. 17) pues, como hemos señalado anteriormente, los gobiernos subnacionales durante los últimos años han llegado a ejercer poco más de una tercera parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación lo que contrasta con los albores de la década de 1980 s, en que los estados y municipios gastaron un porcentaje residual de 14,2% y 1,8% respectivamente.

Hoy en día las entidades federativas y municipios dependen del gasto federalizado ya que sin él se comprometerían aspectos esenciales tales como el funcionamiento y operación de las instituciones públicas de educación, salud, seguridad por ende el cumplimiento de sus objetivos, restringiendo la capacidad de los gobiernos subnacionales para proveer bienes y servicios públicos.

Sin embargo estas grandes cantidades de recursos pueden no servir de nada cuando existe incumplimiento en la aplicación de los mismos; a continuación se presentan, como ejemplo, algunos casos registrados en el dictamen de la cuenta pública del Ejercicio Fiscal 2018; ³

San Luis Potosí

“Se determinaron 1,508,546.8 miles de pesos pendientes por aclarar que corresponden principalmente a falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto ejercido con las Participaciones Federales a Entidades Federativas 2018 a cargo de 27 ejecutores por 1,508,170.6

³ Las cifras del dictamen de la cuenta pública se encuentran señaladas en miles de pesos

miles de pesos y obra de mala calidad por 376.2 miles de pesos, se determinaron 1,508,546,821.28 pesos pendientes por aclarar.”

Universidad de Guadalajara

“Al 31 de diciembre de 2018 la Universidad de Guadalajara no había devengado el 0.9% de los recursos transferidos con cargo a Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales y que en el ejercicio de los recursos la Universidad de Guadalajara registró inobservancias de la normativa, principalmente en materia de registro e información financiera de las operaciones, así como de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Convenio Marco de Colaboración de Apoyo Financiero y Anexo de Ejecución al Convenio Marco de Colaboración que generaron un probable daño a la Hacienda Pública Federal por un importe de 387,638.3 miles de pesos, el cual representa el 7.8% de la muestra auditada; las observaciones determinadas derivaron en la promoción de las acciones correspondientes.”

gobierno del estado de Guanajuato

“La Auditoría Superior de la Federación revisó 178,511.0 miles de pesos, que representaron el 100.0% de los recursos transferidos al Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante el Fondo Metropolitano 2018; la auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable. Al 31 de diciembre de 2018, la entidad federativa no había comprometido el 66.0% por 117,799.9 miles de pesos, devengado el 99.6% por 177,757.9 miles de pesos ni pagado la totalidad de los recursos transferidos y, al 31 de marzo de 2019 aún no devengaba el 81.6% por 145,719.3 miles de pesos ni pagaba el 88.3% por 157,601.3 miles de pesos.

En el ejercicio de los recursos, la entidad federativa registró inobservancias a la normativa del fondo, principalmente en materia de destino de los recursos, así como de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, que generaron un probable daño a la Hacienda Pública Federal por un importe de 161,586.6 miles de pesos, los cuales representan el 90.5% de la muestra auditada, que corresponden a recursos y rendimientos financieros no comprometidos al 31 de diciembre de 2018 y recursos no devengados ni pagados al 31 de marzo de 2019; las observaciones determinadas derivaron en la promoción de las acciones correspondientes.”

Estado de México, Morelos y Oaxaca

“En el ejercicio de los recursos las entidades fiscalizadas incurrieron en inobservancias de la normativa, los gobiernos de los estados de México,

Morelos y Oaxaca en materia de destino de los recursos de los apoyos a las viviendas y obras que no operan...”

Malinaltepec, Guerrero

Se determinaron recuperaciones por 15,807.2 miles de pesos por la por la falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto ejercido con las Participaciones Federales a Municipios 2018, de los meses de enero a agosto de 2018, recibidos de febrero a septiembre de 2018.

Montos por Aclarar

Se determinaron 15,807,220.79 pesos pendientes por aclarar.

En conclusión, el gobierno del municipio de Malinaltepec, Guerrero, no realizó, una gestión eficiente y transparente de los recursos de las Participaciones Federales a Municipios 2018, apegada a la normativa que regula su ejercicio.

(Auditoría Superior de la Federación, 2021, págs. 6, 9,10, 12), (Auditoría Superior de la Federación, 2020, pág. 155) (Auditoría Superior de la Federación, 2019, págs. 220, 222, 224, 236, 797)

De lo anterior, es posible advertir que la falta de cumplimiento en los recursos descentralizados es un problema que se presenta a nivel nacional, sin embargo la magnitud e incidencia de las irregularidades puede variar en cada espacio geográfico pues existen lugares que por las propias características de su entorno pueden ser mayor o menormente sensibles a la comisión de las mismas.

Oaxaca

En ese contexto, resulta pertinente referirse a la entidad federativa objeto de análisis del presente estudio, Oaxaca ya que en este lugar ocurren diversas situaciones a tenerse en cuenta con respecto a la aplicación de recursos descentralizados, como son: la existencia de grupos de poder que buscan

favorecerse de los recursos públicos; que en esta entidad hay una gran diversidad cultural lo que supone mayor complejidad para la implementación del gasto; y una débil adhesión al Estado de Derecho o dicho de otra manera la, en apariencia generalizada, costumbre de no cumplir con lo que la ley establece.

Con respecto al primer punto se tiene que en la entidad ocurre un fuerte involucramiento de actores sociales que generan tensiones respecto de la asignación de los recursos disponibles, pues esperan que sus demandas de grupo sean atendidas al adherirse a organizaciones para hacer presión ante autoridades de gobierno.

Esto resulta en una inadecuada interacción del aparato gubernamental para sortear las exigencias que citados grupos formulan y que con frecuencia se refieren a la aplicación de recursos para obra pública. Tal fenómeno deriva en una aplicación no prevista o deseada de los recursos, con posibles beneficios para grupos de poder, así, se reconoce la existencia de caciques dentro de los pueblos y comunidades, y su función como intermediarios políticos pues, el cacique desarrolla funciones de enlace entre el ámbito comunitario, local y el gobierno central (Audelo Cruz, 2007). Asimismo, la rivalidad entre los propios grupos genera también afectaciones o impedimentos durante la puesta en marcha de proyectos financiados con recursos públicos, como el impedir el acceso al lugar de los trabajos.

En este punto resulta importante destacar que en el contexto oaxaqueño las organizaciones sociales cuentan con una gama de características y particularidades de naturaleza reivindicativa, pues su propósito es la lucha y defensa de intereses sociales. Por un lado, esto incide en la lucha por la autodeterminación de las formas de gobierno

tradicionales, sin embargo, cuando dichas organizaciones persiguen intereses que no son afines a las políticas gubernamentales se transforman en un gran desafío para la gestión del gobierno y el desarrollo social de la población a la que pertenecen.

(Martínez Franco, Durán Ferman, Maya Lucas, & Robles Torres, 2019)

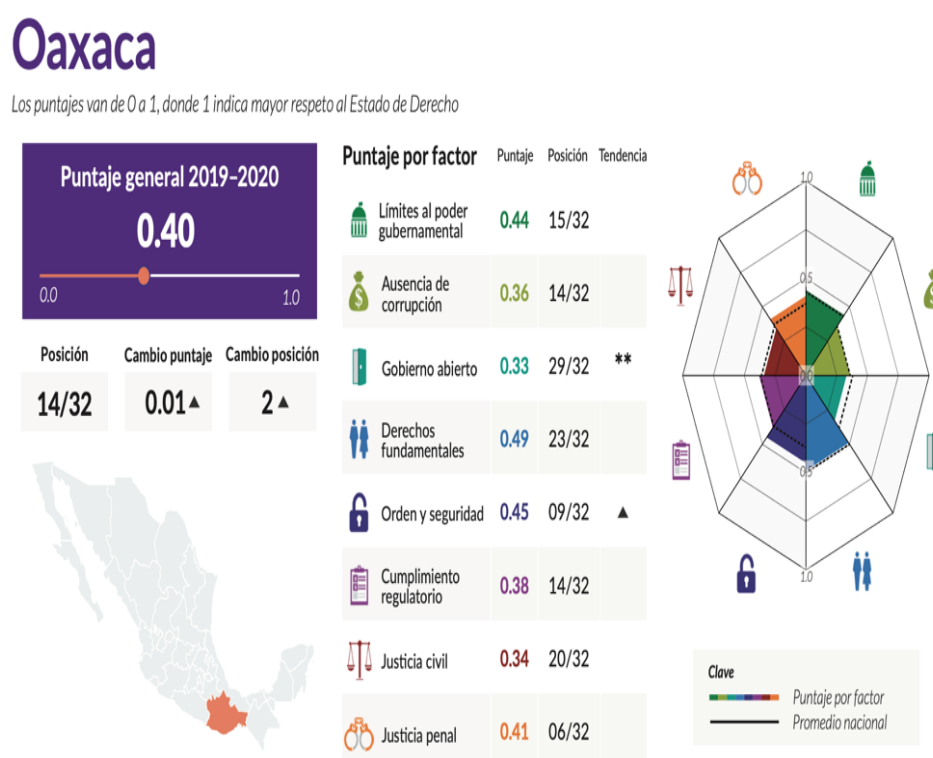
Cabe mencionar que un aspecto adicional que remarca la complejidad en la ejecución del gasto en esa entidad federativa es que el estado de Oaxaca concentra la mayor cantidad de municipios del país 570 por lo que existe una gran cantidad de recursos descentralizados para un considerable número de ejecutores. Ahora bien, la mayoría de los municipios 417 se encuentran sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas anteriormente conocido como de usos y costumbres, es decir que tienen libertad para la autodeterminación.

En línea con esto, Oaxaca es la entidad con mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México, esta diversidad ha dado lugar a importantes diferencias entre lo que la población de las comunidades originarias desea y las intervenciones gubernamentales; aspectos que generan conflictos sociales pues la administración estatal debe conjugar sus proyectos respetando el conjunto del sistema normativo indígena, las normas indígenas, principios, autoridades, instituciones, procedimientos y sus formas de resolver controversias. Así, es frecuente que cualquier tipo de política de gobierno, incluyendo la construcción de obra pública, sea motivo de discrepancias entre alguno de los grupos lo cual genera vulnerabilidad institucional para el cumplimiento adecuado de recursos descentralizados en materia de PIP's.

Finalmente, otro aspecto preocupante para el ejercicio del gasto público es la

atención que se preste al Estado de Derecho, pues constituye un indicativo del respeto, orden y medios de cumplimiento que se da a las leyes vigentes, de manera particular se tiene que Oaxaca posee bajos niveles de adhesión, ya que de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho Oaxaca en el que los puntajes van de 0 a 1 donde éste último indica mayor respeto a la ley, Oaxaca se posiciona con una calificación global de 0.40 en cuanto a adhesión al Estado de Derecho (los puntajes van de 0 a 1 donde indica mayor respeto (World Justice Project, 2020, pág. 43). Es decir que la entidad cuenta con diversas manifestaciones de debilidades institucionales entre los cuales se encuentran factores como la corrupción y el incumplimiento regulatorio, tal como ilustra el gráfico 3:

Gráfico 3, Puntaje de adhesión al Estado de Derecho Oaxaca



Fuente: índice de Estado de Derecho en México 2019-2020

De manera integral los tres aspectos mencionados es decir grupos de poder

multiculturalidad y débil Adhesión al Estado de Derecho nos permiten enmarcar lo complejo que resulta que la aplicación de recursos públicos descentralizados sea adecuada en la entidad oaxaqueña.

Principales deficiencias al ejecutar PIP's.

Ahora bien, además del contexto, es importante, expresar cuales son los principales problemas relacionados en específico con la etapa de ejecución. En gran medida se ha observado que éstos se refieren a plazos de ejecución, retrasos en las contrataciones o falta de las mismas, modificaciones a contratos, deficiente control de obras, problemas de carácter social, entregas indebidas de recursos, incumplimiento de contratistas, falta de control y recepción inoportuna. (Auditoría Superior de la Federación, Problemática General en materia de Obra Pública)

También es importante precisar que el impacto de estos factores sobre el cumplimiento de objetivos puede ir desde un nivel clasificado como “moderado” hasta uno especificado como “catastrófico”, esto, de acuerdo a la clasificación del nivel de severidad del riesgo conforme la matriz de riesgos contenida en el mapa de calor que considera la importancia relativa de cada factor su nivel de ocurrencia e impacto y que se relacionada con el modelo de control interno⁴, como se puede apreciar en el gráfico número 4 con mayor detalle.

⁴ En México el control interno se ve reflejado en el Marco Integrado de Control Interno para el sector público, (MICI) implementado en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción.

El control interno es un macroproceso efectuado por la organización, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción, uno de sus componentes es la administración de riesgos, como parte del mismo la Administración identifica y analiza los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Gráfico 4, Nivel de severidad del riesgo



Fuente: Mapa de calor de severidad de riesgos

Lo anterior, permite a la escritora de la presente investigación categorizar con base en el componente de administración de riesgos del MICI, como cada una de las situaciones afecta el sano ejercicio del gasto en PIP's, en específico tomando como base los criterios de respuesta al riesgo y actividades de control que, de manera previa a la implementación de la BP eran prácticamente inexistentes.

Como se señaló anteriormente, si bien las irregularidades pueden variar en cada caso y espacio concretos es conveniente considerar algunas de las situaciones indeseadas más preocupantes que ocurren en la etapa que nos ocupa. Cabe mencionar que no se excluyen la importancia y ocurrencia de otros factores no enlistados, sin embargo, las que a continuación se presentan se estudiaron y clasificaron para este trabajo, el resultado puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2, Severidad de riesgos en PIP's

SITUACIÓN	IMPACTO		PROBABILIDAD		SEVERIDAD	
NO VINCULAR LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS A COMPROMISOS FORMALES DE PAGO	5	Catastrófico	4	Muy Probable	25	Extremo
RETRASOS EN EL CALENDARIO DE EJECUCIÓN	5	Catastrófico	3.5	Muy Probable	15	Extremo
AUSENCIA DE SUPERVISIÓN QUE INCIDE EN LA FALTA DE AVANCES	5	Catastrófico	4	Muy Probable	25	Extremo

Fuente: Elaboración propia

Las situaciones presentadas se relacionan con omisiones que recaen directamente en el ámbito de competencia de los ejecutores de gasto y se consideran potencialmente peligrosas para la vida de un Proyecto de Inversión Pública.

Es por ello que resalta la importancia de que los ejecutores de gasto se orienten a la consecución de objetivos, siendo una de las razones que motiva el presente trabajo.

MARCO TEÓRICO

Este trabajo se realizó con base en algunos elementos de la metodología denominada Investigación de Buenas o Mejores Prácticas (Best Practices Research, BPR) y en este caso, sirvió para el desarrollo del reporte de una experiencia de mejora de procesos en el ámbito gubernamental subnacional, al que se referirá en adelante como Buena Práctica (BP). Las buenas prácticas son una figura recurrente cuyo objetivo ha sido compartir información relevante tanto en el sector público como en el privado, sobre procesos que han sido implementados con resultados satisfactorios.

Así, la acumulación y difusión de experiencias, ha permitido configurar un nuevo

campo de investigación.

La característica más distintiva de la Investigación de Buenas Prácticas (Best Practice Research BPR) es que rinde un enorme homenaje a la sabiduría práctica. (Overman & Boyd, 1994)

Para la academia ha sido importante aprovechar la riqueza obtenida de la vida práctica en los procesos de investigación (Bardach, Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica, 2001), Por su parte, Behn ha señalado en alusión a la vida profesional que “la gestión pública debe mejorar sobre la propia gestión pública”. (Behn, 1987).

Sin embargo, para Overman & Boyd la Investigación de Buenas Prácticas (Best Practices Research BPR) es un método nuevo, cuya contribución teórica a la gestión pública ésta aún en desarrollo. La BPR es definida como la observación selectiva de un conjunto de ejemplos en diferentes contextos para obtener principios y teorías de gestión más generalizables. (Overman & Boyd, 1994), lo que la sitúa en un estado superior ya que representa un ideal a alcanzar.

En el presente trabajo la BPR se considera como un marco de referencia para un propósito mucho más modesto, cercano a la propuesta de Mold (2003), quien refiere que las buenas prácticas se enfocan en una solución y su propósito es hacer descubrimientos que serán difundidos. (Mold & Gregory, 2003). En otras palabras, el registro de buenas prácticas es valioso en cuanto contribuye a la acumulación de conocimiento y, al ser difundidas, constituyen aportaciones a la caja de herramientas a que los especialistas pueden recurrir para enfrentar los retos cotidianos de sus respectivas actividad profesionales.

En este espíritu se inscribe la propuesta de este trabajo, que registra una experiencia de la vida profesional que debido a sus resultados positivos, se considera digna de ser difundida.

Algunas críticas al enfoque de BPR

Algunos críticos han considerado que la BPR no escucha la voz de todos los profesionales, debido a que opera con base sólo en experiencias que son meritorias, entendiéndose por consecuencia que la investigación corresponde solo al grupo que se ha involucrado en la práctica realizada.

Como se ha señalado previamente, la BPR se centra en la práctica lo cual pudiera implicar que no se ocupa necesariamente de la comprensión de las causas, o de marcos teóricos existentes de manera que pudieran derivar en la reinención de teorías. Sin embargo, no olvidemos que cada innovación (que muchas veces consisten en buenas prácticas) lucha en su propio proceso de autodescubrimiento. (Overman & Boyd, 1994).

En ese mismo orden de ideas, dado que el proceso de investigación de la BP no está impulsado por la teoría, las soluciones tienden a no ser transferibles de contexto a contexto y por lo tanto suelen ser específicas para cada tema. (Mold & Gregory, 2003)

La BPR y sus contribuciones a la vida pública.

La gestión pública implica la puesta en marcha de acciones deliberativas tomadas para lograr fines determinados, en los que los procesos de decisión sobre los cursos de acción resultan cruciales.

En la vida pública los cursos de acción no necesariamente se implementan en función de teorías y metodología, puesto que es frecuente que en su actuación los funcionarios procedan con base en su noción sobre que resultados se prefieren (son mejores) al enfrentar sus encomiendas. (Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, 2005)

Es por ello que la BPR ha resultado funcional porque se dirige a resolver problemas, con la peculiaridad de que se asemeja a la mejora de la calidad justo por que se centra en la solución. (Mold & Gregory, 2003)

En ese mismo orden de ideas, es importante mencionar que la literatura reconoce la existencia de fuentes no académicas de conocimiento causal y prescriptivo que suelen desarrollar una forma de sentido común, de ahí que una BP se relaciona con el juicio humano más que con un marco teórico riguroso (Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, 2005).

También, pese a las críticas la BPR ha cobrado relevancia debido a que proporciona conocimientos profesionales, que históricamente han mostrado ser productivos en el día a día de la labor de las organizaciones para realizar tareas profesionales. (Overman & Boyd, 1994)

La experiencia que se registra en el presente trabajo se alinea con la tendencia de Investigación de BPR para la Administración Pública por lo que se forjó motivada en difundir información útil para la resolución de tareas de la vida pública profesional.

Breve revisión de la literatura de BPR

Este apartado se construyó a partir de las aportaciones de Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, (2005)

Bernstein & Ven, (2017) Mold & Gregory, (2003) y Overman & Boyd, (1994) quienes con sus trabajos contribuyeron a estructurar la conceptualización de “Investigación de Mejores Prácticas (Best Practices Research).

Entre la literatura de investigación de BP es común un tono encaminado a la búsqueda de soluciones, al respecto cabe mencionar que James W. Mold señaló en su obra “Best Practices Research” que ésta permite identificar, describir, combinar y diseminar estrategias efectivas y eficientes, resaltando que éstas son desarrolladas y consecuentemente refinadas durante el propio ejercicio de funciones. (Mold & Gregory, 2003).

En su trabajo, los autores refieren como tema principal la aplicación de un enfoque centrado en la solución, para la investigación de los procesos, que resulte funcional bajo la perspectiva de eficiencia y eficacia. Éste sería aplicable a una variedad de problemas prácticos que enfrentan los profesionales en el día a día de la labor médica.

Sobre el particular Steven Bernstein y Hamis Van Der Ven refieren que las BP’s constituyen una figura común en variedad de contextos para el manejo de diversos problemas, en que los actores construyen intencionalmente opciones de intervención para la consecución de fines deseados. (Bernstein & Ven, 2017)

También, resulta importante destacar la contribución metodológica que se incorporó en el texto de Stuart Bretscheinder et al (2005) , ya que se examinan los supuestos subyacentes asociados a la investigación de mejores prácticas. Se señaló principalmente que al conceptualizar BP’s necesariamente se involucra una acción. y que a su vez ésta es “mejor” cuando se contrasta con otro curso de acción. De ahí que

implícitamente, los autores advierten un proceso comparativo, el cual deriva finalmente en un vínculo entre la acción y algún resultado. (Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, 2005)

De lo anterior, al conceptualizar la BPR necesariamente se encuentren presentes al menos 3 tres condiciones asociadas: la primera es una acción o intervención, en segundo lugar un proceso comparativo, pues se afirma que la acción implementada es “mejor” cuando en contraste con otra alternativa porque produce resultados superiores a los obtenidos en la búsqueda para lograr algún fin; y el tercer elemento: es la presencia de un nexo causal.

Por su parte Overman y Boyd (1994) consideran que la Investigación de Buenas Prácticas (BPR) podría constituirse en un nuevo paradigma positivo, práctico, prescriptivo e innovador en la investigación y en la gestión pública, aunque aún presenta importantes retos prácticos y científicos. (Overman & Boyd, 1994)

Las construcciones anteriores, de manera conjunta permitieron, para los propósitos de este estudio, identificar elementos útiles para enmarcar el diseño de la investigación. En este sentido, las conclusiones a las que han llegado los estudios previos han sido fundamentales para poder dotar de una estructura lógica a la práctica que se registra en el caso objeto del presente trabajo. Esta estructuración se describe en el apartado de metodológico.

APARTADO METODOLÓGICO

La unidad de análisis del presente trabajo es un proceso gubernamental que se aplicó en la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca en un contexto temporal de los ejercicios fiscales 2018 y 2019 para dar seguimiento a un proyecto de

infraestructura pública educativa financiado con recursos de gasto federalizado y cuya materialización estuvo a cargo de la Universidad del Mar como ejecutor de gasto subnacional.

En la narrativa de esta experiencia se detalla el contexto imperante y las condiciones que enfrentó el equipo implementador del proceso, siendo posible distinguir un antes y un después en el orden establecido, por lo que el análisis del procedimiento, se aborda desde el enfoque de Investigación de BP's en el sector público subnacional considerando que los resultados de la experiencia fueron positivos como se detalla en el siguiente capítulo y que por ello es deseable darlos a conocer.

Es importante señalar que para desarrollar el presente trabajo se seleccionó el caso de Oaxaca debido a que se consideró como un lugar de investigación relevante al ser una Entidad Federativa que, como se dijo, tiene condiciones de débil adhesión al estado de derecho y enfrenta retos en materia de orden social por lo que su entorno supone complicaciones para que se de una adecuada aplicación a los recursos públicos.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que la autora de este trabajo participó en la buena práctica que se aborda y por lo tanto cuenta con elementos para detallar la experiencia, lo cual en gran medida facilitó el desarrollo de la investigación, al tener antecedentes y acceso a referencias ya que en general el investigador de una unidad de estudio gubernamental se enfrenta a restricciones para poder documentar con detalle el contexto que lo envuelve.

Es importante señalar que no se trata de un estudio comparativo ni de contraste ya que es un análisis concreto cuya unidad específica es el desarrollo y

aplicación de una buena práctica de gobierno.

Asimismo, se resalta que la investigación de una buena práctica se asemeja al estudio de caso único ya que en ambos se realiza un estudio intensivo sobre una única unidad de análisis. Así, en esta investigación fue posible profundizar en las particularidades del proceso de gobierno que se estudia, dando una mirada al contexto para conocer los elementos que influyeron en el curso de la buena práctica.

En este tipo de investigación se destaca la especificidad, ya que al ser tan detallada permite profundizar y conocer el sentir y las percepciones de los actores involucrados, como sucede al involucrar al líder de la implementación de BP, lo cual ofrece el conocimiento a fondo de las condiciones generales que se reunieron para conjugar la implementación de la buena práctica.

Esta profundización permite encontrar detalles como que el rumbo que tomó la BP se asocia con el rol que el líder del equipo asumió para propiciar un cambio en el orden que prevalecía, sin citado nivel de profundidad en el estudio, tampoco se podría comprender integralmente la respuesta que tuvieron los ejecutores de gasto, la interacción entre actores, los medios empleados por el equipo y otras circunstancias particulares que permitieron a la BP ser como fue.

Ahora, bien, también es cierto que debido a esa especificidad, existen precisiones que apuntar, como el hecho de que al tratarse de un caso tan concreto, en él se reúnen características que condicionaron los resultados por lo que en caso de pretender replicarse debe advertirse que los resultados dependerían totalmente del nuevo contexto en que se pretenda implementar.

Es decir que al ser una investigación muy específica sus limitaciones radican

en que no necesariamente sus resultados serán transferibles ya que cada entorno es diferente y posee sus propias particularidades, es decir que no se puede asegurar la igualdad del resultado obtenido. (Landman, 2008, pág. 128)

Se destaca entonces que la Investigación de Buenas Prácticas puede ser no replicable y de alcance no extendido al profundizar en una experiencia de un lugar que en sí está definido por características particulares. (Landman, 2008)

Sin embargo, este hecho no representa un impedimento para compartir la Buena Práctica ya que justamente en el corazón de la Investigación de Buenas Prácticas se encuentra la intención de difundir experiencias, considerando que el recuento detallado da cuenta de elementos que pueden resultar útiles para las tareas de la vida profesional.

Las tareas de la vida pública requieren de mejora continua y es en ese tenor que la difusión de conocimiento colabora para que otros actores en entornos similares puedan encontrar elementos que contribuyan a su esfuerzo y sean adaptados a su propio entorno.

Este estudio profundiza sobre como la implementación de una buena práctica generó un cambio en el orden pre establecido para la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, siendo este cambio perceptible en el comportamiento de los ejecutores de gasto quienes se orientaron hacia un ambiente de cumplimiento, esto ya que la Dirección de Seguimiento a la Inversión de la Secretaría de Finanzas al advertir una ausencia de cumplimiento relacionada con los recursos públicos descentralizados, implementó una intervención para modificar el orden prevaleciente.

Al cabo de la misma, y como se detalla en líneas posteriores la investigación refleja como se logró transitar de un estado indeseado a uno en que el orden y control se hicieron presentes, llegando a permear en la organización y comportamiento del grupo de interés principal: los ejecutores de gasto.

En ese sentido y debido a que ha quedado señalado que la unidad de análisis se relaciona directamente con una BP en un proceso gubernamental, en el desarrollo de la investigación se recurrió esencialmente a fuentes documentales, toda vez que los procesos de gobierno se encuentran sustentados en registros administrativos.

Esto quiere decir que además, para este caso las fuentes documentales constituyen una fuente oficial y primaria, al haber sido emitida por las autoridades de gobierno. Los registros documentales fueron complementados con entrevistas semiestructuradas, esto con el objetivo de dejar ver en la investigación la percepción de los principales involucrados.

Es importante referir que el criterio de selección de los mismos se justifica en el hecho de que los sujetos entrevistados son identificados como actores clave en el desarrollo de la buena práctica, en específico al líder de la intervención y el ejecutor de gasto que jugó el rol del administrador de recursos. Al contar con el testimonio de los mismos, se da cuenta de su involucramiento en el proceso, su interacción, sus percepciones y como la actuación de cada uno llegó a conjugar la modificación positiva en el proceso de la Buena Práctica, ofreciendo en general una visión directa y de primera mano de los actores.

Por lo anterior, tenemos que en resumen la presente investigación es

documental de alcance descriptivo ya que se expone como se transitó de un estado a otro, y generaron resultados en el orden pre establecido por lo que el enfoque de la misma es cualitativo.

En el siguiente apartado se presenta la descripción de la BP que constituye el tema central de esta investigación, es importante señalar que que en su desarrollo se retomaron elementos obtenidos del marco de referencia, pues es oportuno recordar que al conceptualizar a la Investigación de Buenas Prácticas se encontramos presentes al menos los siguientes elementos: a) una acción o intervención, b) un proceso comparativo y c) un nexo causal, siendo estos aspectos esenciales para organizar la narrativa.

ANÁLISIS

Antes de 2017, a nivel estatal en el gobierno del estado de Oaxaca no se implementaban acciones para dar seguimiento a la ejecución y aplicación de Recursos Descentralizados para Proyectos de Inversión Pública (PIP). Es decir que del cien por ciento de recursos descentralizados entregado a los ejecutores no se contaba con información oportuna, de calidad y veraz.

Servidores públicos entrantes, de nivel directivo y superior que se incorporaron a la Secretaría de Finanzas a partir de Junio de 2017, advirtieron una serie de inconvenientes con respecto a los recursos descentralizados relacionada con el punto anterior.

Principalmente destacó, y fue notorio para el nuevo equipo el hecho de que una vez que los recursos públicos de procedencia federal eran autorizados a los ejecutores de gasto locales no se tenía nuevamente contacto con ellos para conocer los resultados obtenidos con la descentralización a nivel estatal.

Sin embargo, la federación desde la administración centralizada y los órganos fiscalizadores en el ejercicio de sus facultades de revisión solicitaban al gobierno estatal la evidencia del desarrollo óptimo de los de infraestructura física que se financiaran con recursos descentralizados, ésto con apego a las reglas de operación de cada fondo o programa con el que se hubieren financiado.

El entonces Director de Evaluación a la Inversión, al intentar conocer los resultados obtenidos, acudió a los registros oficiales, advirtió que no existían tales, por que no se efectua ninguna acción, al respecto; fue entonces que acudió a los ejecutores de gasto, quienes se mostraron reticentes para brindar información.

Esta situación se debía, al parecer, a que no era una práctica común o aceptada, que se les requiriera informar sobre los recursos recibidos. En los casos que si hubo disposición por parte de los ejecutores se notó que no se cumplió al menos con una de las tres siguientes circunstancias: destino, metas y cumplimiento de la normativa de los recursos. En general, se carecía de registros o documentación comprobatoria sobre el estatus de los recursos y de los proyectos lo cual evidenciaba, al interior de los propios ejecutores, desinformación o información contradictoria.

El análisis de un plan de acción

El funcionario líder en el caso se analiza se encontraba adscrito durante 2017 a la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas, del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Primero ocupó el puesto de Director de Evaluación posteriormente fue Director de Seguimiento a la Inversión Pública y después fue responsable de los asuntos de la Subsecretaría. En estas posiciones constató el conjunto de problemas descritos sobre los ejecutores de

gasto en Proyectos de Inversión Pública y emprendió acciones para mejorar la situación prevaleciente. Pero, para ello, primero debió asumir una tarea de análisis que permitiera recoger información suficiente para sustentar la intervención.

Consciente de las limitaciones que lo rodeaban como el desconocimiento técnico y resistencia al cambio tanto al interior como al exterior de la organización intuía que no podría realizar un análisis cien por ciento racionalizado, es decir que entendía claramente que se encontraba limitado por su conocimiento y comprensión del problema así como por los recursos de los que disponía, por lo que se emprendió un análisis delimitado, similar al que Lindblom denominó “método de las comparaciones limitadas sucesivas” (Lindblom, 1959). Este enfoque se caracteriza por partir de que para encontrar soluciones un decisor enfrenta restricciones ya sea por que el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son finitos y por que los analistas de soluciones poseen capacidades limitadas de análisis, esto conlleva la afirmación de que un análisis deriva en un nivel de racionalidad limitada, por ello en este método de las comparaciones limitadas sucesivas, la construcción de solución parte de la vida práctica de quien analiza, tomando información de su realidad, es un análisis empírico que retoma el saber y experiencia de los profesionistas que intervienen.

El proceso decisor es comparativo y marginal eliminando alternativas con base en criterios que de acuerdo a los decisores consideren importantes y de conformidad con su contexto particular y dadas las limitaciones del mismo.

En el caso que nos ocupa las limitaciones estribaron principalmente en tres puntos, el entorno, los recursos humanos y la carga laboral. El entorno en razón de

ser inicialmente resistente al cambio y con una tendencia a la no observancia de la norma ni al cumplimiento. Los recursos humanos de que se disponía salvo los que incorporó a su entrada no contaban con experiencia en el seguimiento de los recursos públicos y en su mayoría tampoco con un perfil profesional, pero además “normalizaban” y “aceptaban” que la entidad incumpliera sus obligaciones. Además la carga laboral era abundante pues además de atender la situación indeseada, el funcionario debía atender otras actividades con su propia complejidad, que también eran una tarea pendiente, tales como la gestión de pago para recursos estatales y federales que serían destinados a los 570 municipios, ser el enlace estatal ante la federación (Unidad de Evaluación del Desempeño) con respecto a la calidad de información sobre el desempeño del gasto público federalizado dando atención a los recursos descentralizados del estado y sus 570 municipios así como todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se debe reportar en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El funcionario líder tenía experiencia en el manejo de recursos federales con conocimientos obtenidos directamente de su paso por la administración central federal y también se había desempeñado en otras entidades federativas con responsabilidades similares por lo que poseía conocimientos técnicos para efectuar un análisis con cierto nivel de racionalidad.

Entonces, la primera parte del análisis que emprendió con su equipo consistió en identificar el papel ideal de todos los involucrados en el proceso de ejecución del gasto, éste se sintetiza en la tabla 3:

Tabla 3, Interacción deseable de actores

ACTORES		PAPEL
Federación	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> Descentralizador de recursos Asigna recursos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Dependencia de la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> Instancia Normativa los recursos Recibe información oportuna y de calidad
Gobierno del Estado de Oaxaca	Gobierno subnacional	<ul style="list-style-type: none"> Receptor de los recursos descentralizados
Secretaría de Finanzas	Dependencia de la Administración Pública responsable del patrimonio económico del estado. (Enlace ante la federación)	<ul style="list-style-type: none"> Receptor de recurso descentralizado Reportar oportunamente información al gobierno central
Ejecutores de gasto locales	Dependencias y entidades locales.	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer responsablemente los recursos y satisfacer los objetivos a los que fueron previstos, proveer la evidencia respectiva.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta información se identificó que el objetivo común que debiera articular a los actores, era lograr que el recurso descentralizado cumpliera en tiempo, forma y con calidad con su destino de gasto.

La segunda parte del análisis se centro en entender como las acciones en que tradicionalmente incurrieran los ejecutores generaban afectaciones, y éste proceso se explica siguiendo la lógica propuesta por Bardach (1981), quien consideró que para conocer un problema es necesario “desempaquetarlo” conocer sus impactos y manifestaciones negativas. Para ilustrar ésto en la tabla 4, se desagregan sus dimensiones principales (ubicados en cada columna) (Bardach, Problems of the problem definition in Policy Analysis, 1981)

Tabla 4, Desagregación de dimensiones del proceso analizado

SITUACIÓN NO DESEADA	¿PARA QUIÉN REPRESENTA UNA SITUACIÓN INDESEADA	COSTOS DE LA SITUACIÓN NO DESEADA	POSIBLE INTERVENCIÓN ANTE LA SITUACIÓN NO DESEADA
Discrecionalidad	Secretaría de Finanzas	Riesgo elevado de incumplimiento Observaciones de órganos fiscalizadores Responsabilidad patrimonial Presión de gasto	Establecer vías para obtener información
Subejercicio de recursos	Secretaría de Finanzas	Incumplimiento de metas Reintegro de recursos	Impulsar al ejecutor de gasto para la aplicación de recursos
No ejercicio de recursos	Secretaría de Finanzas	Incumplimiento de metas Reintegro de recursos	Impulsar al ejecutor de gasto para la aplicación de recursos
Opacidad	Federación Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Observaciones de órganos fiscalizadores	Establecer vías para obtener información

Pagos improcedentes	Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Observaciones de órganos fiscalizadores	Aplicar controles
Incumplimiento de metas	Federación Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Observaciones de órganos fiscalizadores Reintegro de recursos Responsabilidad patrimonial Presión de gasto	Aplicar controles
Destino de gasto diverso del programado	Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Observaciones de órganos fiscalizadores Reintegro de recursos Responsabilidad patrimonial Presión de gasto	Aplicar controles
Fracccionar contratos	Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Observaciones de órganos fiscalizadores Reintegro de recursos Responsabilidad patrimonial Presión de gasto	Aplicar controles
Ausencia de legalidad	Federación Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Riesgo elevado de incumplimiento Observaciones de órganos fiscalizadores Mala percepción social	Aplicar controles
Infraestructura pagada no ejecutada	Federación Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	Incumplimiento de metas Observaciones de órganos fiscalizadores Mala percepción social	Aplicar controles concomitantes, no ex post
Asignación de recursos a ejecutores que no cumplen	Secretaría de Finanzas Ejecutor de Gasto	replicación del círculo. ncumplimiento de metas Observaciones de órganos fiscalizadores Replicar un círculo vicioso	Limitar asignaciones Aplicar controles

Fuente: Elaboración propia.

La tabla permite identificar diversas situaciones indeseadas y de este análisis delimitado es posible advertir que las manifestaciones guardaban una relación por ejemplo, los pagos improcedentes tenían lugar en un ambiente de discrecionalidad y, a su vez este ambiente se vinculaba con la opacidad, generando un efecto pernicioso que se había logrado sostener en el tiempo. Ello a su vez, en parte por que los Ejecutores de Gasto históricamente durante la etapa de ejecución no habían informado oportunamente sobre el destino de los recursos transferidos para infraestructura pública.

Al dejarlos sin control o vigilancia se propicia un ejercicio bajo el libre criterio de los ejecutores, es decir “discrecional”. Por tanto los proyectos de Inversión en tales circunstancias corren el enorme riesgo de presentar una serie de situaciones indeseadas tales como las que se aprecian en la tabla que antecede y que además del riesgo de no concluirse satisfactoriamente generan en el camino una serie de conflictos como presiones de gasto, desvío de recursos, observaciones de auditoría, demandas, subejercicios entre otros.

Con esta información el planteamiento al que se llegó fue:

La ausencia de seguimiento por parte de la Secretaría de Finanzas generaba un ambiente propicio para que los ejecutores de gasto actuaran discrecionalmente, y a su vez esto exacerbó una serie de prácticas no deseadas por parte de éstos últimos.

De acuerdo con la entrevista practicada al funcionario, este ambiente representó además un impedimento para que el Estado cumpliera con sus responsabilidades de transparencia, y rendición de cuentas frente a instancias normativas y fiscalizadoras de recursos.

Las posibles soluciones que el decisor debía tomar requerían de cierto nivel de “suboptimización”, (Bardach, Problems of the problem definition in Policy Analysis, 1981), es decir que, si bien se era consciente de que que la situación incidía en varias esferas y varios actores requiriendo de un esfuerzo articulado, el campo de acción del decisor era más pequeño y debía evaluar críticamente para reducir la solución a sus posibilidades de atención, limitándose a actuar dentro de su circunscripción.

Consciente de lo anterior, discernió que en gran medida las situaciones negativas pudieron y debieron detectarse si la Secretaría de Finanzas interviniera (dentro de sus propios límites) en el seguimiento de los recursos descentralizados que el Estado recibe para conocer como los ejecutores de gasto daban curso a éstos.

Al considerar las dimensiones de la situación, el eje rector para abordar el problema fue plantearse valores deseables, como la transparencia, la legalidad, un ambiente de control y un entorno de cumplimiento, que por consecuencia derivaría en la obtención de datos que se pudieran transformar en información útil para contribuir a alcanzar objetivos superiores como la toma de decisiones informada, para futuras asignaciones de recursos.

Una intervención

Una vez completado el diagnóstico, la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública, por conducto de la Dirección de Seguimiento a la Inversión de la Secretaría de Finanzas implementó una intervención basada en la noción de que resultados organizacionales se preferían. Para ello el área consideró que el gobierno no solo debería proteger por todos los medios a su alcance su patrimonio y la aplicación de este en los objetivos nacionales sino que habría de hacerlo en su más amplio alcance y buscando generar constantemente las condiciones para fortalecerse y perfeccionar su labor bajo la premisa de que todo proceso es perfectible y debe buscar la mejora continua. En específico y de no buscar los mecanismos de reforzamiento institucional se continuaría propiciando indirectamente un ambiente para mantener a los ejecutores de gasto fuera de control idóneo, no solo para que se continúen prolongando las malas prácticas sino para que éstas maduren.

La intervención por la que optó el equipo fue la de instrumentar una jornada permanente e integral de acompañamiento a los ejecutores de gasto que iniciaría desde el momento en que se de vida a cada proyecto de Inversión, dando lugar a las actividades de control pero que las mismas se balancearan con actividades de capacitación continua.

La determinación de optar por este tipo de intervención se motivó en el hecho de que para lograr un nivel estable de información y ver resultados en torno al cumplimiento, se necesitaba de la colaboración y por tanto aceptación de los ejecutores. Por esta razón se buscó establecer una vía de comunicación cálida, abierta y reflexiva en lugar de unilateral, impositiva o disruptiva, era no solo deseable

sino necesario un grado de entendimiento y de colaboración tanto al interior del equipo como al exterior para contar con un cambio en el comportamiento de los mismos encaminado al cumplimiento proactivo de todos los involucrados pero enmarcado en acciones de control.

En principio, y para permear un ambiente de cumplimiento al interior del equipo se involucró al personal en los planes de atención asignando actividades específicas dotando de tramos de responsabilidad concretos y estableciendo políticas internas claras de actuación, para lo que se les proveyó a todos los miembros de conocimientos legales y estratégicos sobre las tareas a desempeñar y se les concientizó sobre las obligaciones que a cada parte corresponden.

A continuación, se diseñó y estableció un mecanismo para obtener información con regularidad y de manera estandarizada, en él se definieron y establecieron campos de información indispensables considerando que para mantener niveles mínimos de calidad se requería el detalle de los momentos de gasto autorizado, ministrado, comprometido, devengado y pagado adicionando su correlación con los porcentajes de avances físicos obtenidos. Ver gráfico número 5 a y 5 b.

Gráfico 5 a, Informe Mensual de Avances Físicos Financieros (IMAFF)

AVANCE FÍSICO	UNIDAD DE MEDIDA				0%
	PROGRAMADO				
	ALCANZADO				
	PORCENTAJE				
	UNIDAD DE MEDIDA				
	PROGRAMADO				
	ALCANZADO				
	PORCENTAJE				
ESTRUCTURA FINANCIERA					
ESTATAL	MUNICIPAL	PARTICIPANTES	FEDERAL	OTROS	TOTAL
	-				
MINISTRACIONES					
1	2	3	4	5	TOTAL
2,000,000.00	-	-	-		
AVANCE FINANCIERO	AUTORIZADO				0%
	RECAUDADO MINISTRADO				
	ANTICIPO				
	COMPROMETIDO				
	DEVENGADO				
	EJERCIDO				
	PAGADO				
	ACUMULADO PAGADO				
	PORCENTAJE				
	MODIFICADO				
	ECONOMÍAS				
	TOTAL EJERCIDO				
	ESTATUS				

Fuente: gobierno del estado de Oaxaca, portal de transparencia.

Gráfico 5 b, Informe Mensual de Avances Físicos Financieros (IMAFF)

CONTRATO	CONTRATISTA:	RFC:		
	NÚMERO DE CONTRATO:	FECHA CONTRATO:		
	MONTO CONTRATADO:	DOMICILIO FISCAL:		
	PERÍODO DEL CONTRATO	INICIO		
		TERMINO		
		TOTAL DIAS		
	CONVENIO (S)	INICIO		
		TERMINO		
		TOTAL DIAS		
	PARA REPORTAR LA CONCLUSIÓN DEL PROYECTO SERÁ NECESARIO ADICIONAR LO SIGUIENTE:			
FOLIO DEL COMPROBANTE DE REINTEGRO. SPEI	MONTO REINTEGRADO	FECHA DE REINTEGRO	INSTITUCIÓN BANCARIA	
PAGO DEL 2.5 DE SUPERVISIÓN				
FOLIO	FECHA	IMPORTE		
FACTURA				
FOLIO FISCAL	FECHA	IMPORTE		
DFHD3512DFH				
TOTAL ESTIMACIÓN		-		
IVA		-		
NETO SIN IVA		-		
DEDUCCIONES				
AMORTIZACIÓN ANTICIPO		-		
5 AL MILLAR		-		
TOTAL RETENCIONES		-		
NETO A COBRAR		-		

Fuente: gobierno del estado de Oaxaca, portal de transparencia.

Paralelamente, se diseñó material de apoyo para los ejecutores elaborado ex profeso y diferenciado para aquellos de naturaleza municipal y los pertenecientes al nivel estatal, mismo que se facilitó por diversas vías tales como oficios, correos electrónico, página de transparencia, módulos en cabeceras regionales.

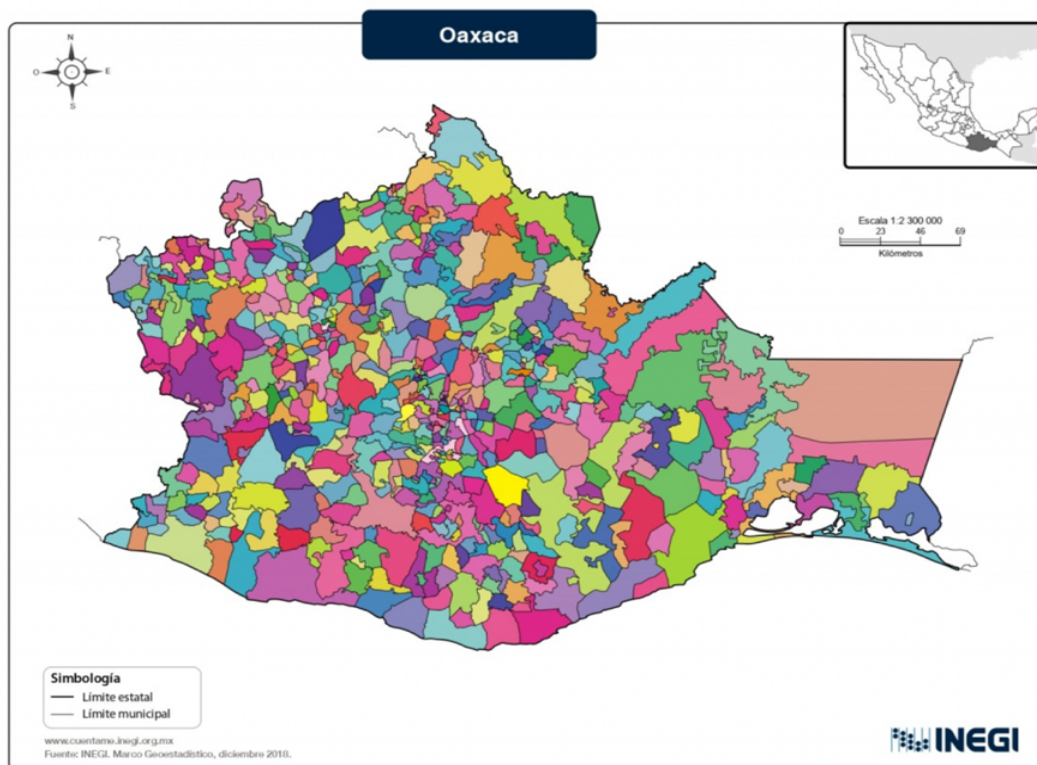
En primera instancia esto ocurrió mediante la coordinación con los funcionarios titulares de dependencias estatales por ejemplo de la Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable y Carreteras y Aeropistas de Oaxaca para transmitirles a los puestos directivos y tomadores de decisión la importancia de implementar medidas preventivas y correctivas respecto de los compromisos que adquieren al ser beneficiarios de recursos públicos, es decir ejecutores de gasto, profundizando que la importancia de contar con valores de rendición de cuentas, transparencia y apertura en la aplicación de recursos públicos, se les manifestó y detalló que además de ser valores deseables eran también situaciones de observancia legal cuyo incumplimiento podría implicar sanciones, sin embargo, el abordaje del tema se trató principalmente de un modo conciliador y siempre con la apertura para apoyar y colaborar en los retos, áreas de oportunidad, situaciones y/o dificultades que los ejecutores de gasto pudieran enfrentar en su día a día, se pretendió permear en ellos un ambiente de legalidad a través de continuas reuniones de sensibilización.

Se presentó el formato de los Informes Mensuales de Avances Físico Financieros IMAFF expresando las bondades que podría acarrear llevar un orden y control en los registros del gasto público, finalmente el formato fue incorporado como parte de las labores ordinarias de los ejecutores.

En secuencia a las labores anteriores, se procedió a realizar una amplia convocatoria al personal operativo de los ejecutores de gasto y lograr detallarles la nueva interacción que se esperaba de ellos con respecto a los recursos públicos que tuvieran asignados o los que se asignaran próximamente. Para esto se les clasificó por regiones para reunir en la capital del estado a aquellos que por su cercanía pudieran asistir a las oficinas gubernamentales donde además de una capacitación teórica detallada se les complementó con la práctica, y se entró en el estudio de casos concretos y específicos que por su magnitud, impacto o cuantía debieran priorizarse en atención.

Con respecto a aquéllos ejecutores que geográficamente no se encontraran en las cercanías de la capital del estado se recurrió a redes de apoyo en los módulos de comités de planeación para el desarrollo que se ubicaban en las cabeceras de las ocho regiones para brindar información permanente y entregar documentos puntuales o realizar convocatorias. Sin embargo, una enorme pero necesaria tarea que visualizó el funcionario interesado en guiar a los ejecutores hacia el cumplimiento consistió en desconcentrar las jornadas de capacitación hasta los lugares más alejados y dispersos del centro del Estado en regiones como la mixteca, cañada, costa, sierra norte, sierra sur, papaloapan e istmo, aún pese a las dificultades derivadas de la dispersión geográfica del territorio. Ver gráficos 6 y 7

Gráfico 6, Dispersión geográfica



Fuente: INEGI

Gráfico 7, Regiones de Oaxaca



Fuente: artículo

Lo anterior, con la finalidad de llegar al mayor número de ejecutores de gasto reduciendo la disparidad de información y procurando ser inclusivos. Ésta labor en gran medida, fue posible debido a que se propició nuevamente trabajar en red buscando sedes para las jornadas mismas que en su mayoría facilitó el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO) el cual es un modelo universitario con presencia en diversas zonas del Estado, veáse figura 8.

Figura 8, Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO)



Fuente: SUNEO

La capacitación fue la puerta de entrada al equipo de la Secretaría de Finanzas para contribuir a la formación del personal de los ejecutores de gasto rompiendo las barreras de lejanía y aperturando canales de comunicación invitándoles a que ésta fuera en doble vía para escuchar las situaciones concretas o retos que se les presentaban para el manejo de recursos sobre todo para apoyar en las áreas de oportunidad técnicas cuando manifestaban no saber como conducirse con respecto de la aplicación de recursos, lo cual permitió poner al equipo capacitador a disposición.

En general, el contexto brindado a los ejecutores con estas jornadas permitió ampliar su visión respecto del gasto federalizado e incentivarlos a llevar “buenos hábitos” en el ejercicio de los mismos. La labor de capacitación fue ardua y permanente ya que en el caso de los entes de gobierno municipales 417 se encontraban sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas que renovan su administración de manera anual, lo cual implica la renovación constante del personal, mismo que se procuró capacitar.

Primeros resultados, un proceso comparativo

Con motivo de la labor de sensibilización se rompió el problema de no contar con información respecto de la manera en que los ejecutores de gasto se conducían.

Se empezaron a recibir reportes IMAFF con el detalle de la aplicación de recursos e incluso se volvió frecuente la asistencia de ejecutores de gasto tanto estatales como municipales a las oficinas de la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública, mismos que acudían con el fin de presentar aclaraciones, dudas, informes, formular consultas o hacer del conocimiento situaciones contingentes que les impedían dar continuidad a los proyectos, a efecto de buscar apoyo y soluciones conjuntas pero en general, con un ánimo de cumplimiento.

Durante el periodo que los servidores públicos de la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública por conducto de la Dirección de seguimiento a la inversión se continuó trabajando de la mano de los ejecutores de gasto a través de la capacitación y las asesorías personalizadas a fin de obtener mejores resultados.

Esto derivó en información de gran valor para los tomadores de decisiones sobre a quien era más eficiente asignar recursos en el futuro inmediato considerando el desempeño de los ejecutores de gasto.

El área del funcionario se volvió un referente en la administración estatal como fuente de consulta sobre el estado de los proyectos y con frecuencia se generaban informes para tomadores de decisión de alto nivel en el gobierno estatal.

Así también el contar con información permitió cumplir con las peticiones de órganos fiscalizadores e instancias normativas, siendo posible atender los aspectos requeridos por los mismos. Un ejemplo de esta situación fue el notorio avance en el Índice de Calidad de la Información (ICI) que se reportó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales transferidos. Este índice pretende identificar si los informes presentados por los gobiernos locales cuentan con las características necesarias para valorar el desempeño del gasto federalizado, en aras de utilizarse para mejorar las asignaciones presupuestarias y lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

Desde la creación del índice históricamente Oaxaca y hasta el momento de la investigación había permanecido en el último lugar, pero a partir de la época de intervención la entidad federativa mostró por primera ocasión avances logrando escalar posiciones hacia la media nacional, lo cual se puede observar con posterioridad al segundo semestre del año 2017 Ver figura 9

Figura 9, Avance de Oaxaca en el ICI

ÍNDICE DE CALIDAD DE LA INFORMACIÓN SHCP			
<i>(Calificación más cercana a 100 = mayor calidad en la información reportada)</i>			
AÑO	TRIMESTRE	ENTIDAD FEDERATIVA	VALOR OBTENIDO
2018	3	Oaxaca	0.66
2018	2	Oaxaca	0.69
2018	1	Oaxaca	0.81
2017	4	Oaxaca	0.73
2017	3	Oaxaca	0.66
2017	2	Oaxaca	0.40
2017	1	Oaxaca	0.39
2016	4	Oaxaca	0.54
2016	3	Oaxaca	0.49
2016	2	Oaxaca	0.49
2016	1	Oaxaca	0.56
2015	4	Oaxaca	0.32
2015	3	Oaxaca	0.28
2015	2	Oaxaca	0.53
2015	1	Oaxaca	0.44
2014	4	Oaxaca	0.42
2014	3	Oaxaca	0.32
2014	2	Oaxaca	0.23

Fuente: Elaboración propia con registro histórico de SHCP, transparencia presupuestaria.

Los resultados en voz del entonces funcionario fueron apreciados en poco tiempo:

“El escenario cambió, me refiero a que nuestra línea de partida fue cero, antes no teníamos información pero después de cada jornada de capacitación o interacción con los ejecutores para invitarlos a cumplir, por lo general en el próximo mes veíamos llegar sus reportes, se notaba que muchos querían cumplir, algunos por interés y otros por temor, al final un gran grupo de ejecutores querían por una u otra razón alinear su conducta, claro que hubo quien fue renuente e incluso quien nunca informó pero en

general no dejamos de insistir, el obtener una negativa de información también era un indicativo para nosotros, toda información o incluso ausencia de información era un indicativo de la situación de los recursos e incluso nos sirvió para dar participación a otras instancias, se podía notar que ya se estaba propiciando un clima de transparencia, rendición de cuentas y legalidad, los involucrados nos esforzábamos en orientar al cumplimiento de los objetivos programados para los recursos; y al final el seguimiento que se dio les ayudó a los mismos a ir dando mes a mes pequeños pasos hacia los objetivos programados, la carga de trabajo se incrementó notoriamente en el área y el tema tuvo mayor visibilidad.”

En esta etapa se advierte una diferencia con respecto de la situación inicial previa a la intervención, cumpliendo así con una de las primeras condiciones de toda Buena Práctica, que consiste en presentar un proceso comparativo. (Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, 2005), el decisor intervino con la visión de lograr operar de “mejor manera” es decir de encontrar un "mejor camino". Es posible advertir algunos factores del cambio al que nos referimos en el siguiente comparativo ver figuras 10 y 11.

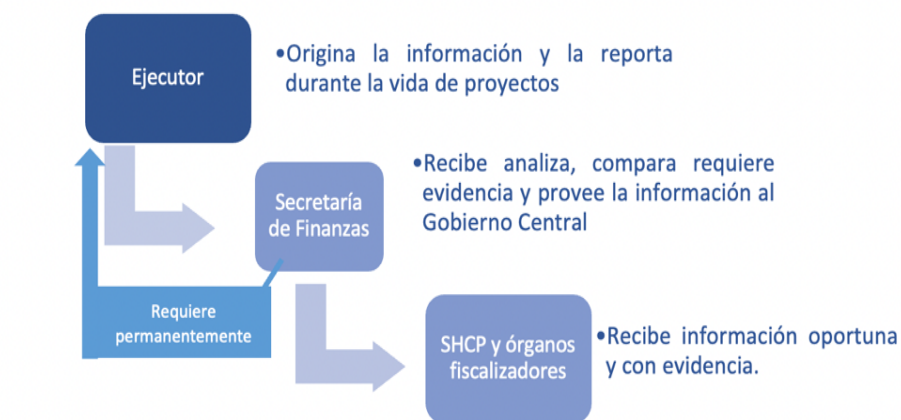
Figura 10, Escenario previo



Se abona a un contexto estructural de incumplimiento

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11, Escenario posterior



Se contribuye a un ambiente de control y de cumplimiento

Fuente: Elaboración propia.

Es posible advertir en el primero de los gráficos figura 10 el comportamiento inicial que se encontró tanto en los ejecutores de gasto como en la propia Secretaría de Finanzas.

Mientras que, en la figura 11 se resume el escenario en que se operó con motivo de la buena práctica.

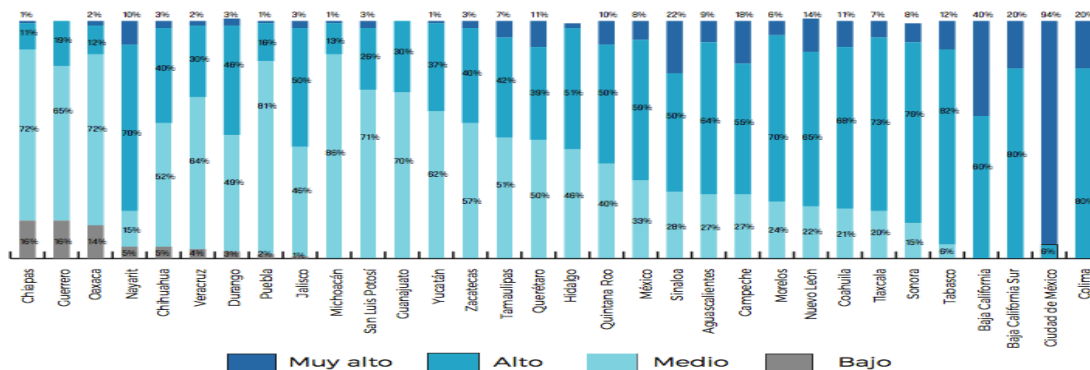
A continuación se presenta un caso específico de como se operó la BP.

Un caso ilustrativo

El Fideicomiso Fondo Regional (FIFONREGION) tiene por objeto descentralizar recursos para apoyar a las 10 entidades federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento.

Oaxaca es una de las 3 entidades del país con menor IDH de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas como se aprecia en la figura xxx

Figura 12, Índice de Desarrollo Humano



Fuente: PNUD.

Por lo que el FIFONREGION no solo apoyó a la entidad si no que concentró el 50% de los recursos totales del fondo para distribuirlos entre Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

En Oaxaca más del 80% de sus municipios tiene un IDH entre bajo y medio. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019).

En ese contexto en el año 2018 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descentralizó recursos públicos con cargo al FIFONREGION para ser destinados a una cartera de proyectos en el estado de Oaxaca entre los cuales se incluyó el proyecto denominado: *“Construcción de edificio de posgrado, campus puerto escondido, en la Universidad del Mar en la localidad Puerto escondido, Municipio de San Pedro Mixtepec distrito 22, CLAVE: 20ESU3005J”*, mismo que por su naturaleza y de acuerdo con el fondo se alinea para incidir en el incremento de los años de escolarización al permitir o en su caso mejorar el acceso de la población a los servicios de educación.

Como responsable del proyecto se designó a la Universidad del Mar (UMAR), misma que es un organismo público descentralizado⁵ de carácter estatal que al recibir la encomienda de aplicar recursos públicos federales asumió el rol de ejecutor de gasto público federal.

Para el proyecto de infraestructura se descentralizó un monto de \$10,500,000.00 M.N. Diez millones quinientos mil pesos cero centavos, como consta

⁵ Los organismos descentralizados son parte de la administración pública paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propios, están contemplados a nivel federal en el artículo 45 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal y localmente en el artículo 20 de la Ley de Entidades Paraestatales de Oaxaca.

en el oficio número SF/SPIP/DPIP/FONREGION/2559/2018 emitido por la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública siendo este el acto administrativo por el cual se autorizó el recurso de referencia y se dio vida al proyecto, veáse figura 13.

Figura 13, Autorización de recursos

"2018, Año de la erradicación del trabajo infantil"

SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
OFICIO: SF/SPIP/DPIP/FONREGION/2559/2018
ASUNTO: AUTORIZACIÓN DE RECURSOS
San Bartolo Coyotepec, Oaxaca., 09 de noviembre de 2018.

DR. MODESTO SEARA VÁZQUEZ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL MAR
P R E S E N T E.

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa"
"Esta obra fue realizada con recursos públicos federales"
FONREGION

Con fundamento en los artículos 1, 3 fracción I, 6 párrafos primero y segundo, 27 fracción XII, 29 primer párrafo, 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 1, 4 fracción IV, 43 del Reglamento Interno de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado y en atención a su solicitud, se autorizan recursos por un importe de \$10,500,000.00 (DIEZ MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.) provenientes del RAMO 23 - PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS, FONREGION, como a continuación se detalla:

EJECUTORA	UNIVERSIDAD DEL MAR			EJERCICIO	2018
PROGRAMA PRESUPUESTARIO	127 - INCREMENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA SUPERIOR	SUBPROGRAMA PRESUPUESTARIO	2 - CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS EDUCATIVOS DE NIVEL SUPERIOR		
PROYECTO PRESUPUESTARIO	CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE POSGRADO, CAMPUS PUERTO ESCONDIDO, EN LA UNIVERSIDAD DEL MAR EN LA LOCALIDAD PUERTO ESCONDIDO, MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC DISTRITO 22. CLAVE: 20ESU3005J		SITUACIÓN DE LA ETAPA	3 - INICIO TERMINO	
REGION	02 - COSTA	MUNICIPIO	318 - SAN PEDRO MIXTEPEC -DTO. 22.	LOCALIDAD	0009 - PUERTO ESCONDIDO
NOMBRE DE LA ETAPA	CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE POSGRADO, CAMPUS PUERTO ESCONDIDO, EN LA UNIVERSIDAD DEL MAR EN LA LOCALIDAD PUERTO ESCONDIDO, MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC DISTRITO 22. CLAVE: 20ESU3005J				
NUM. ETAPA	001	CLAVE DE FINANCIAMIENTO	BABLCO118 - FONREGION		NO. CARTERA. 1

	ESTRUCTURA FINANCIERA				
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	PARTICIPANTES
TOTAL	10,500,000.00	10,500,000.00	0.00	0.00	0.00
COSTO DIRECTO	10,500,000.00	10,500,000.00	0.00	0.00	0.00
INDIRECTOS EJECUTORA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INDIRECTOS NORMATIVA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

En caso de ser necesario, se solicita que al dar respuesta al presente comunicado, se cite el número de la solicitud y el fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley de Archivos del Estado de Oaxaca.

Fuente: Oficio de autorización emitido por la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública.

A partir de este acto administrativo y del origen del recurso que reviste peculiar importancia para la entidad, es que para los funcionarios implementadores de la "mejor práctica" se consideró como relevante intervenir y entrar en contacto con la UMAR.

El equipo del funcionario líder, quien para entonces se encontraba al frente de la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública, generó un análisis de las actividades mínimas indispensables con que debía cumplir el ejecutor de gasto, contactando a la UMAR con la intención de lograr una interacción para proveerle la

información clave entre la que destaca la correspondiente al marco legal de actuación, compromisos formales de pago, temporalidad, mecanismos de información y transparencia, tal y como se detalla en el siguiente segmento.

La Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública instrumentó un convenio de coordinación donde se establecieron condiciones para la entrega, ejercicio, destino, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos, en este se resaltó que la entrega de los recursos a la UMAR se daba con el único fin y destino de que esta incrementará su capital físico a través del proyecto que nos ocupa, asimismo se establecieron obligaciones y condiciones claras previo a la entrega de recursos.

Como parte del ambiente de control se priorizó dar a conocer el marco legal de actuación del ejecutor de gasto, ya que este juega un rol trascendental para alinear el comportamiento, se dieron a conocer y precisaron los detalles de las reglas y lineamientos de operación.

Toda vez que se tiene un destino específico previsto para el recurso recibido, este no debe ser empleado en un fin distinto, ni tampoco es deseable que permanezca inactivo y sin aplicarse, (como previamente se había detectado que ocurría con diversos ejecutores de gasto), por lo que para evitar situaciones indeseadas se le conminó a la UMAR para que a la brevedad celebrará el respectivo contrato de obra pública. Esto al considerar que el contrato constituye una clara fuente de obligaciones al precisar una relación jurídica entre un proveedor y el responsable del proyecto, acotando un objeto y un tiempo para el cumplimiento del mismo, permitiendo dar curso inmediato al desarrollo del proyecto.

Se estableció un plazo perentorio para ello contabilizando la fecha precisa en que los recursos se recibirían en las arcas del estado y definiendo 90 días a partir de ello para contar con el instrumento legal donde constará la evidencia clara de los compromisos formales de pago con fecha y monto final contratado como resultado del procedimiento de licitación pública, formulando recordatorios periódicos.

En razón de que el FIFONREGION es rigido para no admitir pagos extemporáneos ni ejecución de obra tardía, se advirtió como riesgo el hecho de que el ejecutor no logrará cumplir con los avances esperados en el tiempo adecuado por lo que para gestionar el riesgo, se le precisaron a la UMAR aspectos temporales elaborando un calendario e indicando un conteo exacto sobre el tiempo disponible para ejecutar el proyecto, señalando el plazo límite en que debían contar con el proyecto de infraestructura física concluido y funcional y alinear su contratación a ello, como se muestra a continuación en la Tabla 5:

Tabla 5, Calendario de ejecución

MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 10
DIC 18	ENE 19	FEB 19	MAR 19	ABR 19	MAY 19	JUN 19	JUL 19	AGO 19	OCT 19

Fuente: Elaboración propia

Se le entregó el formato de Informe Mensuales de Avances Fisicos Financieros a la UMAR para que a partir de la autorización entregara los avances progresivos con reporte fotográfico los primeros 5 días de cada mes hasta su conclusión, se le solicitó incluir el reporte del espacio destinado para el proyecto donde antes de iniciar se advirtiera el espacio disponible para su realización.

La Subsecretaría de Planeación e Inversión adicionalmente le solicitó a la

UMAR que esta transparentara y garantizara el acceso a la información del proyecto ubicando dentro de su portal oficial y en otros medios de fácil acceso al ciudadano información actualizada que debía ser consistente con los avances reales obtenidos.

Adicionalmente, se le solicitó que reportará los avances trimestrales en el portal habilitado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual se solicitan diversos campos de información que incluye la georeferenciación de los proyectos realizados y las metas alcanzadas con unidad de medida o metros cuadrados concluídos.

Finalmente, se le externó a la UMAR que era importante no actuar de manera unilateral en el ejercicio del recurso y que en caso de tener alguna situación imprevista era indicado formular consultas ante la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública, de igual manera se le requirió comunicar situaciones supervenientes⁶, contingentes y/o excepcionales que motiven un incumplimiento al calendario.

Durante la ejecución del proyecto, y con respecto a las prevenciones que se precisaron en el apartado recién descrito se obtuvo el siguiente resultado:

Respecto de vincular los recursos públicos al proyecto, el 27 de diciembre la UMAR presentó el contrato de obra pública que celebró con la persona moral que realizaría el proyecto, en el se pudo advertir que se respetaron las condiciones establecidas y dadas a conocer a la Universidad en mención, esto significó un gran paso en la dirección correcta al vincular los recursos directamente con el proyecto previsto, evitando en esta primera etapa que el recurso fuera desviado por el ejecutor o requerido por la federación por no encontrarse vinculado al proyecto y

⁶ Superveniente: aquel hecho del cual en el presente momento aún no se tiene conocimiento.

previniendo con esto una posterior presunción de daño patrimonial por parte de un órgano fiscalizador.

Para destacar lo relevante que resultó para el estado que la UMAR actuará acorde a lo solicitado por el equipo implementador de la buena práctica, se menciona que es común que los ejecutores no cumplan con este aspecto, lo cual se puede constatar en la información que a continuación se presenta a manera de contraste, siendo 2 obras del mismo fondo que de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron canceladas porque no se logró concretar con su contratación como se aprecia en las segunda y tercera líneas de la figura 14.

Figura 14, Otros recursos de FIFONREGION no comprometidos



Anexo 1

No	Sesión	Fecha de Sesión	Entidad	Nombre del Proyecto	Monto Autorizado	Estatus (Conclusión del calendario)	Comentario
94	3 Ord.	24/10/2017	CHIAPAS	CONSTRUCCIÓN DE OBRA DE CAPTACIÓN, LÍNEA DE CONDUCCIÓN Y CRUCES ESPECIALES EN LA CABECERA MUNICIPAL	19,339,652.72	CANCELADA	EXISTENCIA DE CONFLICTOS SOCIALES.
98	3 Ext.	08/12/2017	GUERRERO	EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL DE LA COMUNIDAD DE TLACOAPA	1,095,791.89	CANCELADA	LA OBRA NO SE CONTRATÓ. →
104	3 Ord.	24/10/2017	GUERRERO	CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE PARA LA LOCALIDAD DE BUENA VISTA, MUNICIPIO DE AHUACUOTZING	12,100,000.00	CANCELADA	LA OBRA NO SE CONTRATÓ. →
107	3 Ord.	24/10/2017	GUERRERO	"REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL SISTEMA DE DRENAJE SANITARIO EN LA LOCALIDAD DE TLALIXTAQUILLA MUNI	33,000,000.00	CANCELADA	CONCLUSIÓN ANTICIPADA

Fuente: elaboración propia, de acuerdo con la información que obra en los archivos documentales que esta Dirección General Adjunta administra.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vía infomex

Además de que la UMAR si logró dar cumplimiento a este punto, con la

evidencia solicitada a la misma, se advirtió que el contrato fue suscrito por la cantidad de \$10,401,314.88 M.N, diez millones cuatrocientos un mil trescientos catorce pesos ochenta y ocho centavos, por lo que inmediatamente, se explicó y detalló a la UMAR que la diferencia resultante del monto

autorizado y el monto contratado debía ser reintegrada al patrimonio del fideicomiso que es administrado por la federación para lo cual y para garantizar el correcto destino de este reintegro el funcionario gestionó y obtuvo la cuenta bancaria destino.

Se le requirió a la UMAR que reintegrará al patrimonio del fideicomiso la diferencia resultante de restar citada cantidad a los \$10,500,000.00 M.N. Diez millones quinientos mil pesos cero centavos que se le autorizaron, apoyando a la institución con el cálculo de la fecha en que esto debería suceder.

La UMAR devolvió al patrimonio del fideicomiso los recursos no comprometidos por la cantidad de \$98,685.12 M.N. (noventa y ocho mil seiscientos ochenta y cinco pesos doce centavos acompañados de los rendimientos que se generaron durante el procedimiento licitatorio por la cantidad de \$78,939,21 M.N. setenta y ocho mil novecientos treinta y nueve pesos veintiún centavos) equivalentes a la cantidad de \$177,624.33 M.N. (ciento setenta y siete mil seiscientos veinticuatro pesos treinta y tres centavos), adjuntando los comprobantes de transferencias realizados, quedandose únicamente con los \$10,401,314.88 M.N, diez millones cuatrocientos un mil trescientos catorce pesos ochenta y ocho centavos que contrató.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó en el inicio del proyecto

información sobre la situación de los recursos de FIFONREGION y entonces la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública tuvo la posibilidad de brindar información oportuna y de calidad al acompañarse de la evidencia respectiva para proveerla al gobierno central.

Cabe precisar que la Subsecretaría de Planeación e Inversión mes a mes, desde diciembre de 2018 y hasta septiembre de 2019 requirió a la UMAR el reintegro de rendimientos financieros generados en la cuenta del ejecutor para ser reportados al patrimonio del fideicomiso, esto dio lugar a que la Entidad Federativa asegurará el correcto destino de cada peso y centavo del FIFONREGION que ejercía la UMAR y logrando en consecuencia que no se tuvieran saldos acumulados pendientes de entrega.

Durante la vida del proyecto se sostuvo comunicación constante dando acompañamiento a la UMAR para la correcta aplicación del recurso.

Asimismo, para monitorear y conocer avances durante la vigencia del calendario se procedió al análisis de los IMAFF mismos que al ser recibidos se analizaban para verificar y asegurar la relación proporcional con el calendario autorizado a efecto de advertir si eran congruentes o no y en su caso detectar posibles situaciones que indicaran inconvenientes en los avances, en cuyo caso se establecía directa comunicación con los ejecutores para redoblar esfuerzos y lograr acompasar en los meses subsecuentes, el monitoreo de IMAFF fue muy útil y la UMAR cumplió con la presentación oportuna de los mismos como se puede apreciar, Ver Figuras 15 y 16, respectivamente.

Figura 15, Lugar al iniciar los trabajos de obra pública



UNIVERSIDAD DEL MAR

Puerto Escondido - Puerto Ángel - Huatulco

O A X A C A

“Construcción de Edificio de Posgrado, Campus Puerto Escondido, en la Universidad del Mar.”

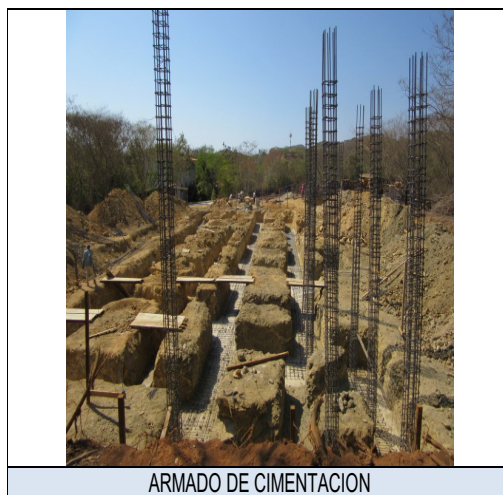
Reporte Fotográfico Enero 2019.



EXCAVACIÓN DE CEPAS



EXCAVACIÓN Y AFINE DE CEPAS



ARMADO DE CIMENTACION

Fuente: reportes fotográficos UMAR

Figura 16, IMAFF Marzo 2019



Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública
 Dirección de Seguimiento a la Inversión Pública
 Informe Mensual de Avance Físico Financiero



SEFIN
 Secretaría de Finanzas

IMAFF-01
 PARTE II

Dependencia Ejecutora:	Universidad del mar	Mes que Reporta:	MARZO
Fuente de Financiamiento:	Fondo Regional	Fecha de Elaboración:	02/04/2019

N°	Oficio de Autorización	ID Obra	Programado		Unidad de Medida	Metas		Avance al Mes Reportado			Sistema RFT		PARA REPORTAR LA CONCLUSIÓN DEL PROYECTO SERÁ NECESARIO ADICIONAR LO SIGUIENTE:					Comprobante de Reintegro SPEI Clave de Rastreo (Adjuntar)		
			Avance Físico	Avance Financiero		Programada	Alcanzada	Avance Físico Alcanzado %	Avance Financiero Pagado \$	Avance Financiero Pasado %	NO. Folio	Estatus	Rendimientos		Monto Reintegrado				Institución Bancaria	Fecha de Reintegro
													Generados (y)	Ejercidos (z)	Recursos remanentes	Rendimiento (y-z)	Total			
1	SF/SRP/DPI P/FONREGI ON/2569/2 018	15058	0	0	Metro cuadrado	1174	376	32	3,312,945.25	31.85	OAX18040149 3815	Validado/ registrando avances	6,949.37	0	-	6,949.37	-	01/04/2019	4836K0000005 375495	
													357.73	0	0	357.73		02/04/2019	201904024004 4836K0000005 403999	

NOTA: La fecha limite para comprometer el recurso es de 90 días posteriores a la fecha del Oficio de Autorización o Notificación (en su caso).

La veracidad de la información reportada queda a cargo de la Dependencia Ejecutora, misma que es congruente y coincide con la documentación comprobatoria y justificativa que obra en esta dependencia, así como con los reportes y demás información que a sido enviada, así como el cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 70 de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 23A de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, 163 del Reglamento de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones aplicables; así mismo el resguardo y custodia de la documentación justificativa y comprobatoria que se origine, misma que se encontrará a disposición de los órganos de control y fiscalización Federales y Estatales.

Jefa del Depto. De Recursos Financieros

L.C.P. Soledad Ávila González

Elaboró

L.A. Diana Itzel Cruz Martínez



Vice-Rector de Administración

L.C.E. José Luis Ramos Espinoza.

Fuente: Reporte IMAFF UMAR.

Conclusión del proyecto

La Secretaría de Finanzas contactó constantemente a la UMAR dando seguimiento al proyecto hasta su total término, solicitando evidencia de la conclusión funcional y satisfactoria del proyecto a la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública, adjuntado la evidencia, misma que a su vez fue remitida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que se efectuó el cierre del expediente en citada área y culminó el seguimiento sin quedar pendiente ningún concepto o cantidad por aclarar o reintegrar a la federación.

Es decir que se dió cumplimiento satisfactorio al destino de los recursos el cual consistió en el incremento del activo físico de la UMAR, con el fin de ponerlo a disposición de los estudiantes, cabe mencionar que el proyecto actualmente permite atender a estudiantes de postgrado en un modelo de alumnos de tiempo completo, el campus beneficiado cuenta con Maestrías en Ciencias: Genética de la Biodiversidad, Maestría en Ciencias: Manejo de la Fauna Silvestre, Maestría en Producción y Sanidad Animal, Doctorado en Producción y Sanidad Animal, y cuerpos académicos en áreas como Ciencias Agropecuarias; Ecología; de la Tierra; Ciencias Forestales, y Comunidades bióticas entre otras, el proyecto permite a los habitantes de la región ampliar su acceso a la educación, a la fecha la infraestructura física se encuentra operando, ver figuras 17 y 18.

Figura 17, Infraestructura concluida



UNIVERSIDAD DEL MAR

Puerto Escondido - Puerto Ángel - Huatulco

O A X A C A

“Construcción de Edificio de Posgrado, Campus Puerto Escondido, en la Universidad del Mar.”


Reporte Fotográfico Septiembre 2019.

- Edificio concluido- Obra terminada.



Fuente: Reporte IMAFF UMAR.

Figura 18, Acta entrega recepción



UNIVERSIDAD DEL MAR

ACTA DE ENTREGA-RECEPCION

PUERTO ESCONDDO, SAN PEDRO MIXTEPEC, JUQUILA, OAX. A LUNES 23 DE AGOSTO DE 2019

CONTRATISTA INNOVAMOS IDEAS PARA TU CRECIMIENTO S.A. DE C.V.
OBRA CONSTRUCCIÓN DEL EDIFICIO DE POSGRADO, CAMPUS PUERTO ESCONDDO EN LA UNIVERSIDAD DEL MAR EN LA LOCALIDAD DE PUERTO ESCONDDO, MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC DISTRITO 22, CLAVE 21EUS005J
UBICACIÓN UNIVERSIDAD DEL MAR CAMPUS PUERTO ESCONDDO

FECHA DE INICIO PROGRAMADA:	19/12/2018	R.F.C.	IT12032PL8
FECHA DE TERMINACIÓN PROGRAMADA:	18/05/2019	CONTRATO N°:	LD-020647989-E1-2018
FECHA REAL DE INICIO DE LOS TRABAJOS:	19/12/2018	RECURSO:	RAMO 33 FCNRRSECCION
FECHA REAL DE TERMINACIÓN DE LOS TRABAJOS:	15/07/2019	OFICIO DE AUTORIZACION DE RECURSOS No.:	SV/SP/PP/PP/PP/REGION/029662018
		ADENDUM MODIFICATORIO DE AMPLIACION AL PLAZO DE EJECUCIÓN:	AD-UMAR-01/LO-020047989-E1-2018

AMPLIACIONES AL MONTO DE EJECUCIÓN AUTORIZADOS SEGÚN ADENDUM No. AD-UMAR-01/LO-925667989-E1-2018 DE FECHA 15 DE JUNIO DE 2018

COMPAÑIA AFIANZADORA : INSURIDENTES S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO ASERTA

N° E IMPORTE DE LA FRANZA DE ANTICIPO	N° FRANZA 4428-03722-0	IMPORTE : \$	3,120,394.46
N° E IMPORTE DE LA FRANZA DE CUMPLIMIENTO	N° FRANZA 4428-03723-7	IMPORTE : \$	1,040,131.49
N° E IMPORTE DE LA FRANZA DE VIDIOS OCULTOS	N° FRANZA 4428-04428-0	IMPORTE : \$	1,040,131.49

EN CIUDAD UNIVERSITARIA CAMPUS PUERTO ESCONDDO, OAXACA, SE REUNIERON LOS FIRMANTES DE LA MINUTA DE TRABAJO DEL DÍA 15 JULIO DE 2018, CON LA FINALIDAD DE VERIFICAR FÍSICAMENTE LA CONCLUSIÓN DE LOS TRABAJOS DE LA OBRA EN CUESTIÓN, EN BASE AL DICTAMEN TÉCNICO EMITIDO POR EL DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS DE ESTA INSTITUCIÓN, MINUTA DE TRABAJO QUE SE MENCIONA EN LA PRESENTE PARA QUE SURTA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR.

"LA UNIVERSIDAD DEL MAR " DENTRO DE LOS TERMINOS DEL CONTRATO Y SUS DISPOSICIONES GENERALES, RECIBE LOS TRABAJOS DESCRITOS, RESERVANDOSE EL DERECHO DE HACER POSTERIORMENTE LAS RECLAMACIONES QUE ESTIME CONVENIENTES (POR OBRA FALTANTE, POR OBRA MAL EJECUTADA, MALA CAUDALIDAD DE LOS MATERIALES EMPLEADOS, PAGOS INDEBIDOS O VIDIOS OCULTOS).

DESCRIPCION DE LAS ESTIMACIONES PAGADAS	FECHA FACTURA	IMPORTE DE ESTIMACIONES CON IVA	NETO A COBRAR CREDITACIONES
MONTO CONTRATADO: \$ 10,401,314.88			
ANTICIPO	19-dic-2018	\$ 3,120,394.46	\$ 2,891,228.19
PRIMERA	19-dic-2018	\$ 1,160,589.06	\$ 797,874.67
SEGUNDA	19-feb-2019	\$ 1,272,400.75	\$ 881,988.10
TERCERA	7-mar-2019	\$ 880,955.50	\$ 619,484.33
CUARTA	22-mar-2019	\$ 988,805.96	\$ 695,553.30
QUINTA	9-abr-2019	\$ 1,080,000.13	\$ 1,104,588.80
SEXTA	2-may-2019	\$ 985,571.70	\$ 683,901.06
SEPTIMA	16-may-2019	\$ 1,878,000.00	\$ 1,163,206.61
OCTAVA	17-jun-2019	\$ 950,000.00	\$ 658,561.26
NOVENA	23-ago-2019	\$ 703,843.24	\$ 488,584.92
DECIMA FINQUITO	23-ago-2019	\$ 100,000.00	\$ 83,568.96
(A) TOTAL EJERCIDO		\$ 10,401,314.88	\$ 10,106,533.43
(B) SALDO NO EJERCIDO		\$ 0.00	\$ 0.00
SUMA SALDO EJERCIDO + SALDO NO EJERCIDO (A+B)		\$ 10,401,314.88	\$ 10,106,533.43

ENTREGA

CLARA MARTA SUAREZ DIAZ
APODERADA LEGAL
INNOVAMOS IDEAS PARA TU
CRECIMIENTO S.A. DE C.V.

Vu. Bo.

C.P. NECTO ISMAEL CASTILLO ROSA
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

RECIBE

C.E.A. JOSÉ LUIS BARRÓN ESPINOZA
VICE RECTOR DE ADMINISTRACIÓN, APODERADO LEGAL Y
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE OBRAS DE LA UMAR

Vu. Bo.

L.E. GERARDO J. LÓPEZ SALAZAR
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS Y

Vu. Bo.

VIC RECTOR MARIBEL GALLÉS ROSAS
ABOGADO GENERAL DE LA UMAR

Fuente: Reporte IMAFF UMAR.

La UMAR publicó en su portal oficial no solo los informes de avances actualizados y congruentes, sino que cargó a su portal el procedimiento licitatorio y el contrato respectivo, acompañados del acta entrega recepción, lo cual contribuyó a potenciar los efectos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos descentralizados, como se aprecia en la figura 19.

Figura 19, Transparencia

The image shows a screenshot of the official website of the Universidad del Mar (UMAR). The browser address bar shows 'umar.mx'. The website header features the UMAR logo and the motto 'Mare Nostrum Veritabile Faciendum'. Below the header is a navigation menu with options: 'Nuestra Universidad', 'Directorio', 'Enseñanza', 'Investigación', 'Difusión Cultural', and 'Promoción del Desarrollo'. The main content area is titled 'FONREGIÓN' and includes the following sections:

- DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FONDO REGIONAL (FONREGIÓN)**
- ACTAS ENTREGA RECEPCIÓN FONREGIÓN 2018**
 - Acta entrega recepción
- CONTRATOS Y/O CONVENIOS MODIFICATORIOS FONREGIÓN 2018**
 - Contrato de construcción de edificio de Posgrado
 - Adendum de construcción de edificio de Posgrado

A left sidebar menu is visible, listing various university categories such as 'NUESTRA UNIVERSIDAD', 'DIRECTORIO', and 'ENSEÑANZA'.

Fuente: Portal oficial UMAR, : <https://www.umar.mx/fonregion.html>

Resultados encontrados durante la práctica de actos de fiscalización La Auditoría Superior de la Federación práctico durante el

ejercicio fiscal 2019 una auditoría de cumplimiento a la UMAR en la que revisó la aplicación de los recursos descentralizados del FIFONREGION provenientes del ejercicio fiscal 2018, como parte de las labores de citada auditoría el equipo auditor realizó una evaluación al ambiente control y practicó una verificación de volúmenes de conceptos de obra pagados.

En la revisión fue requerida información sobre el contrato de obra pública, el programa de ejecución (calendario), los avances físicos financieros, el destino de los rendimientos, su cuantía, los depósitos y reintegros realizados, la difusión del proyectos, y acciones de transparencia implementadas, acta entrega recepción a los beneficiarios, entre otros.

Con motivo de la auditoría se revisó el 100% de los recursos descentralizados, además de la verificación física de obra el auditor concluyo que la obra se ejecutó de acuerdo a la normatividad y la encontró en correcto funcionamiento. Asimismo, en el informe final de auditoria se dictaminó lo siguiente:

“En el ejercicio de los recursos, el Gobierno del estado de Oaxaca observó la normativa, principalmente los Lineamientos de Operación del Fondo Regional y las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Regional.

*El Gobierno del estado de Oaxaca dispone de **un adecuado sistema de control interno** que le permita **identificar y atender los riesgos** que limiten el cumplimiento de los objetivos del fondo, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos.*

Asimismo, el Gobierno del estado de Oaxaca cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre la gestión del Fondo Regional, ya que entregó con oportunidad los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos.

*En conclusión, el Gobierno del Estado de Oaxaca **realizó en general, una gestión adecuada de los recursos del Fondo Regional.***” (Auditoría Superior de la Federación, 2019)

Un nexos causal

El personal responsable de la administración de los recursos manifestó que los controles y en general el acompañamiento que recibió por parte del funcionario implementador y su equipo durante del proyecto, fueron esenciales no solo para su desempeño como ejecutor del gasto si no para el ejercicio de fiscalización, cabe mencionar que la UMAR en el año 2018, recibía por primera ocasión recursos del Fideicomiso auditado y por lo tanto no conocía su operación.

El Vicerrector de Administración de la UMAR refirió que a la fecha, y por ser de utilidad, conserva para la operación regular de los recursos públicos que administra algunos de los controles que le fueron en su momento implementados por la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública para el FIFONREGION.

De lo anterior, es posible apreciar que se cumple la tercera condición referida en el marco de referencia del presente documento para toda “mejor práctica”, es decir un vínculo entre la intervención y un resultado. (Brestschneider, Stuart; Frederick , J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu, 2005), ya que con motivo de la intervención se contribuyó a obtener un resultado final orientado al objetivo previsto para los recursos descentralizados.

CONCLUSIONES

Ahora bien, es importante mencionar que después de los resultados positivos obtenidos, por algún tiempo la Subsecretaría de Planeación e Inversión Pública continuó con la implementación de BP a través de la Dirección de Seguimiento, realizando el acompañamiento a los recursos de gasto federalizado que recibía la entidad federativa, extendiendo la BP a tantos ejecutores de gasto como le fuera posible al área, obteniendo resultados diversos que variaban en función del nivel de compromiso de cada ejecutor de gasto.

La intervención gubernamental del equipo fue sostenida por alrededor de 2 años en el periodo que va del 2017 al 2019, sin embargo, en el año 2019 sucedieron cambios de funcionarios en posiciones estratégicas de la Secretaría de Finanzas que conllevaron el cambio de perspectivas para administrar las tareas, lo que implicó que si bien continuaban desarrollándose en el área labores de seguimiento, la prioridad y el impulso que se imprimió inicialmente se diluyó. Sin embargo, los resultados positivos motivan la voluntad de comunicar la experiencia.

De lo anterior, es posible inferir que si bien la BP produjo acciones positivas, después de dos años no llegó a institucionalizarse pues el área impulsora enfrentó limitaciones en su interdependencia con otros actores en posiciones decisivas. Es decir, mientras se contó con la presencia del líder la BP se sostuvo en la voluntad del mismo que además contaba con el apoyo de otras figuras superiores y mientras esa voluntad perdurara se garantizaba el compromiso en sostener o hacer crecer la BP, pero al cambiar los actores, se cambiaron los principios y compromisos que motivaban su actuar.

El presente trabajo describe una mejora en la gestión gubernamental desde la perspectiva de la Investigación de Buenas Prácticas (BPR), cumpliendo con los 3 elementos necesarios que señala Brestcheider, una intervención, un proceso comparativo y un vínculo entre la intervención y un resultado. Un propósito central de la investigación es compartir una experiencia con resultados positivos sobre las actividades de gobierno, por considerar que proporciona información útil para las tareas de la vida pública y que el resultado obtenido con el curso de acción fue “mejor”, cuando este se contrasta con el escenario que precedió a la intervención. Esto puede servir de apoyo a los profesionales que tienen la noble pero compleja tarea de aplicar recursos públicos federales en la busca de creación de valor público.

Ya decía Altshuler (1994) que la mejor manera en que los estudiosos pueden ayudar a mejorar la gestión pública es buscando, observando y pensando mucho en las "mejores prácticas". (Overman & Boyd, 1994). Asimismo, y tomando en consideración la importancia estratégica del gasto federalizado, con el desarrollo del presente, también se pretende de manera modesta proporcionar elementos para el análisis de la operación que en la vida práctica pudieran llevarle a un camino más satisfactorio.

Naturaleza del cambio

El cambio obtenido en el estado de cosas fue modesto pero no por ello poco significativo, ya que las condiciones originales en las que la BP sucedió fueron complicadas, al enfrentarse a un entorno con débil adhesión al Estado de Derecho.

Por lo que, el impacto del cambio, sin duda refleja el esfuerzo que los servidores públicos comprometidos realizan para tratar de abatir malas prácticas y cambiar condiciones nocivas en el ejercicio del gasto público.

El rol de las Buenas Prácticas en la mejora de los gobiernos

Lo anterior, nos lleva a plantear la necesidad de contar con muchos más y mejores resultados positivos en todos los órdenes de gobierno para poder recuperar mediante el análisis de estas experiencias información valiosa aprender y acercarse a los resultados deseados. En México ha existido la percepción generalizada de contar con un gobierno poco eficaz por lo que en su mayoría los ciudadanos se encuentran deseosos de una Administración Pública más competente que pueda cubrir las necesidades de sus gobernados.

Al respecto, es oportuno señalar que los gobiernos si pueden mejorar la calidad con que operan, sin embargo, para que lo anterior suceda es preciso que privilegien la toma racional de decisiones de gobierno que los lleve a actuar “sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables prescribiendo mejores métodos de organización”. (Wilson, 1887), y en ese sentido en los procesos de toma de decisiones racionales es útil recuperar información técnica pero también lo es acudir al análisis de Buenas Prácticas que justamente aspiran a alimentar a los tomadores decisiones.

Sin embargo, es preciso señalar que mejorar a los gobiernos no es una tarea unilateral, por lo que no existe un elemento o proceso único de gobierno que lleve por si a resultados satisfactorios, pues en la vida pública hay que recordar que se busca obtener resultados para los ciudadanos y por consecuencia éstos últimos tienen también un rol que desempeñar.

En un buen gobierno se espera el reconocimiento de las responsabilidades de gobernante y gobernado, por lo que tener una relación saludable implica que sea activa y de doble vía, en la que ambos entiendan y asuman la co-responsabilidad tanto de

generar espacios como de ejercerlos, para ambos contribuir en la construcción de soluciones pertinentes.

El presente trabajo, es consciente que el desarrollo de Buenas Prácticas es solo una pieza dentro del rompecabezas de la Administración Pública y que ha de ensamblarse con otras más, por lo que es una manera modesta de incidir en la mejora continua de la Administración Pública, ya que como se mencionó en los párrafos que anteceden un buen gobierno debe decidir de manera informada, pero también operar de modo responsable, responsivo, incluyente y sensible a los intereses públicos.

Bibliografía

- Cabrero Mendoza, E. (2013). *Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps* (Vol. 18). Santiago de Compostela, España: Urban Public Economics Review.
- Landman, T. (2008). *Issues and methods in comparative politics an introduction*. New York: Routledge.
- Centro de Investigación. Económica y Presupuestaria. A.C. (2021). *ciep.mx*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2021, de <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>
- Lindblom, C. (1959). La ciencia de "salir del paso". *Public Administration Review*, 19(2).
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Audelo Cruz, J. M. (primavera de 2007). Organizaciones sociales y partidos políticos en Oaxaca: sus vínculos. *Política y Cultura*(27), 57-74.
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, (segunda entrega)*. Auditoría Especial de Gasto Federalizado, México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Informe Individual del Resultado de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 (tercera entrega)*. Auditoría Especial de Gasto Federalizado, México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Informe Individual del Resultado de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 (primera entrega)*. Auditoría Especial de Gasto Federalizado, México.
- Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. (2020). *Separata Gasto Federalizado: Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 Segunda entrega*. México, México.
- Auditoría Superior de la Federación, Problemática General en materia de Obra Pública. (s.f.). *Auditoría Superior de la Federación*. Recuperado el Septiembre de 2021, de https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf
- Bardach, E. (1981). Problems of the problem definition in Policy Analysis. *Research in Public Policy Analysis and Management*.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica*. México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Behn, R. D. (1987). The Nature of Knowledge about Public Management: Lessons for Research and Teaching from Our Knowledge about Chess and Warfare. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), 200-212.

- Bernstein, S., & Ven, H. V. (Enero de 2017). Best practices in global governance. *Review of international studies*, 43, 534-556.
- Brestschneider, Stuart; Frederick, J. Marc-Aurele; and Jiannan, Wu. (April de 2005). "Best Practices" Research: A Methodological Guide for the Perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford Journals*, 15(2), 307-323.
- Martínez Franco, L. R., Durán Ferman, G. G., Maya Lucas, R., & Robles Torres, D. (2019). Influencia de las organizaciones sociales en la gestión del gobierno municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca durante el periodo 2014- 2016. *Academia Journals*, 11(1), 827-832.
- Mold, J. W., & Gregory, M. E. (February de 2003). Best practices research. *Practice management*, 35(2), 131-134.
- Overman, E. S., & Boyd, K. J. (1994). Best Practice Research and Postbureaucratic Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(1), 67-83.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Obtenido de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/about-us.html>
- vxvx. (xvxv). vxvxv. vxvx, xxvxv.
- Wilson, W. (1887). El estudio de la administración. *Political Science Quaterly*, II(2).
- World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho en México 2019 -2020*. Ciudad de México: World Justice Project.