

La evaluación de políticas públicas en México

José María Ramos
José Sosa
Félix Acosta
(Coordinadores)



El Colegio
de la Frontera
Norte



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

La evaluación de políticas públicas en México

José María Ramos
José Sosa
Félix Acosta
(Coordinadores)

México, 2011



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-07-3

La evaluación de políticas públicas en México

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: abril de 2011

© José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (Coordinadores)

D. R. © 2010 Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D. F.
5081 2614
www.inap.org.mx

D. R. © 2010 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Km. 18.5, carretera escénica Tijuana-Ensenada,
San Antonio del Mar, Tijuana, Baja California, C.P. 22560

Para reproducir los materiales publicados en esta obra, se requiere la autorización expresa y por escrito de los coeditores.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

José G. Vallarta Plata
**Vicepresidente para
los IAPs**

CONSEJEROS

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Eduardo Topete Pabello
Secretario

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

Tonatiuh Guillén López
Presidente

Alfredo Hualde Alfaro
Secretario General Académico

Alberto Hernández Hernández
**Secretario General de Planeación y
Desarrollo Institucional**

José María Ramos García
**Director del Departamento
de Estudios de
Administración Pública**

Miguel Olmos Aguilera
**Director del Departamento
de Estudios Culturales**

Noé Arón Fuentes Flores
**Director del Departamento
de Estudios Económicos**

Roberto Ham Chande
**Director del Departamento
de Estudios de Población**

Jorge Carrillo Viveros
**Director del Departamento
de Estudios Sociales**

Ismael Aguilar Benítez
**Director del Departamento
de Estudios Urbanos y
Medio Ambiente**

Juan M. Rodríguez Esteves
**Director General de
Asuntos Académicos**

Lina Ojeda Revah
**Directora General de
Vinculación Institucional**

Nora L. Bringas Rábago
**Directora General de
Docencia**

César M. Fuentes Flores
**Director Regional del
Noroeste**

Camilo Contreras Delgado
**Director General Regional
Noreste**

Alejandra Márquez Estrada
**Directora General de
Administración y Finanzas**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
<i>José R. Castelazo</i> <i>Tonatiuh Guillén López</i>	
INTRODUCCIÓN	15
<i>José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta</i>	
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSVERSALIDAD	
<i>Luis F. Aguilar</i>	
Introducción	23
1.1. El problema	24
1.2. La gestión interorganizacional: la primera respuesta	31
1.3. La transversalidad: segunda respuesta	36
Nota Final	41
CAPÍTULO 2. EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR) Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS	
<i>Agustín Caso Raphael</i>	
Introducción	45
2.1. Gestión y presupuesto para resultados en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP) en México	47
2.2. Marco institucional de la reforma presupuestaria en México	52
2.3. Principios de la Gestión para Resultados	55
2.4. Proceso para la implantación del SED en entidades federativas: una propuesta institucional	58
2.5. Gestión para Resultados en entidades federativas: experiencias y avances en la materia	61
2.6. Hacia una metodología para implantar el sistema de gestión y presupuestación para resultados en estados y municipios: experiencia latinoamericana	65
Conclusiones finales	68

CAPÍTULO 3.

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: EXPERIENCIAS Y RETOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

José María Ramos y Alberto Villalobos

Introducción	73
3.1. Contexto de la evaluación en los municipios mexicanos	74
3.2. Marco institucional de la evaluación del desempeño en México: sus efectos e impactos en un ámbito municipal	78
3.3. Criterios de evaluación y los indicadores de desempeño en un ámbito local	82
3.4. Estado, gestión y políticas públicas: hacia una agenda estratégica local	84
3.5. La evaluación del desempeño municipal en México: algunas experiencias de evaluación en gobiernos locales	89
Consideraciones finales	96

CAPÍTULO 4.

BASES CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE DE LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO: UNA PROPUESTA ANALÍTICA

José Sosa

Introducción	101
4.1. El componente conceptual de la evaluación gubernamental	102
4.2. El desarrollo de la evaluación gubernamental en México	111
4.3. Fortalezas y debilidades en el panorama actual de la evaluación gubernamental en México	114
Reflexiones finales	118

CAPÍTULO 5.

EVALUANDO LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO EN MÉXICO: TENSIONES Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES

Félix Acosta

Presentación	123
5.1. La racionalidad de la evaluación de las políticas públicas: entre el neogerencialismo público y la nueva gobernanza	125
5.2. Tensiones y dificultades institucionales derivadas del marco legal y normativo de la evaluación de la política social	132

5.3. Tensiones y dificultades institucionales derivadas de la práctica reciente de la evaluación de la política social	135
Reflexión final	143
CONCLUSIONES FINALES	149
BIBLIOGRAFÍA	157

PRESENTACIÓN

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o una política cualquiera hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública.

En consecuencia, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas. En años recientes, el Estado mexicano adoptó decisiones encaminadas a substanciar un esfuerzo amplio y sistemático de evaluación que le permitiera –justamente– conocer los resultados del actuar de sus instituciones públicas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social –ambas aprobadas hacia el final de la administración del presidente Vicente Fox– constituyen las piezas centrales de lo que ha venido a conocerse como la *Política Federal de Evaluación de México* y que se integra por instrumentos de gran valor como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación de la política de desarrollo social, encabezada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En términos generales, esta política federal de evaluación se ha desarrollado de forma continua y ha implicado que el país como un todo, y las administraciones públicas federal, estatales y municipales en sus ámbitos particulares de actuación, hayan sufrido modificaciones de consideración en estructuras tan sensibles y significativas como los sistemas de planificación y de presupuestación. Los efectos de los cambios habidos aún no son del todo conocidos y, en más de un sentido, será necesario esperar un plazo razonable para saber si ofrecieron los beneficios prometidos o si, como ha sucedido con otras innovaciones gubernamentales en el pasado reciente y remoto, se vieron limitados por las particularidades de nuestra cultura política.

A fin de ofrecer un primer balance del desarrollo y alcances de la política federal de evaluación de México, y para perfilar los avances futuros en la

materia, investigadores y docentes de El Colegio de la Frontera Norte y del Instituto Nacional de Administración Pública decidieron unir esfuerzos para sistematizar y presentar de forma ordenada reflexiones y debates que se habían venido produciendo en el interior de sus respectivas comunidades académicas. El resultado de dicha integración de esfuerzos es la presente obra, que tenemos el gusto de ofrecer a la comunidad académica y profesional reunida en torno a la práctica de la evaluación en México.

Como los coordinadores y autores de la obra señalan en sus respectivos trabajos, la obra constituye una aportación al debate en torno a la situación que guarda la evaluación de las políticas públicas en México, y aspira a provocar un mayor interés en el tema que lleve a nuevas investigaciones y publicaciones. Para nuestras instituciones, la publicación de esta colección de textos reitera el compromiso con la reflexión crítica y abierta sobre los asuntos públicos que hemos mantenido por décadas. Confiamos que lo que estas páginas contienen sirva para un mejor entendimiento de nuestra realidad político-administrativa y, con ello, contribuyamos a su transformación constructiva en beneficio del país y su desarrollo.

Tonatiuh Guillén López

Presidente

El Colegio de la Frontera Norte

José R. Castelazo

Presidente

Instituto Nacional de Administración Pública

INTRODUCCIÓN

El proceso de Reforma del Estado y de profundas transformaciones de las instituciones públicas, iniciado en el último tramo del siglo xx, se ha mantenido vigente y vigoroso en los primeros dos lustros del nuevo milenio. Esta continuidad ha tenido, no obstante su fuerza, variaciones de consideración que hacen pensar que se trata, en realidad, de una nueva oleada de cambios, con características y objetivos propios. El énfasis prestado en la década de 1990 a la adopción e implementación de sistemas y modelos de orientación a la calidad, y la centralidad de los gerentes públicos en la operación de estas innovaciones, ha cedido parte de su espacio a favor de preocupaciones en torno a la calidad de los resultados y a la incorporación de las opiniones y recursos de otros actores sociales igualmente importantes en el cumplimiento de los objetivos públicos, como son el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

En esta modernización ajustada de los aparatos públicos, la evaluación –y sus aplicaciones asociadas– ha tomado un nuevo ímpetu y está comenzando a ofrecer soluciones a algunas de las cuestiones más difíciles que se presentan en las discusiones contemporáneas sobre la eficacia de las intervenciones gubernamentales. De esta manera, este campo de interés académico y de aplicación práctica se ha insertado dentro de los paradigmas y trabajos analíticos emergentes, aunque adoptando una configuración un tanto diferente a la que tradicionalmente había tenido en el campo de las políticas públicas.

Ya desde los estudios clásicos de la Corporación Research and Development (RAND) –a mediados del siglo pasado– y los encabezados por Carol Weiss posteriormente, la evaluación se inscribió como un enfoque complementario e integrador de los resultados y efectos de los diferentes componentes de las políticas públicas y de la acción de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Su fuerza y utilidad residía en su mayor capacidad para establecer la situación de cada programa y estructura y, en alguna medida, para ofrecer un balance de logros y fracasos. Sin embargo, hasta finales del siglo xx, la evaluación constituyó una suerte de herramienta “adicional” al proceso de planificación y de adopción de decisiones, sin que necesariamente constituyera un ingrediente del núcleo central de la gestión pública u organizativa. Esto, pese a que los enfoques más ortodoxos siempre insistieron en que la evaluación constituía la necesaria y obligada “línea punteada” de retroalimentación que completaba y reiniciaba los ciclos de gestión gubernamental y organizacional.

Ha sido, entonces, la era de la globalización en pleno la que ha creado las condiciones para un mejor entendimiento de la utilidad y usos de la evaluación como herramienta de reflexión estratégica y de operación cotidiana dentro y fuera del sector público. Esta comprensión más adecuada de la evaluación no es producto de la casualidad, sino el resultado mismo de las necesidades adaptativas que continuamente surgen a la hora de tratar de mejorar las capacidades gubernamentales, ante las demandas siempre crecientes de sociedades mejor informadas y más participativas. Esto quiere decir que, hoy en día, la evaluación está resultando un instrumento de enorme utilidad por la posibilidad que ofrece de producir datos e información que permiten que decisores de alto nivel, gestores de servicios, legisladores y beneficiarios de programas públicos ajusten sus expectativas y opiniones sobre lo que ofrecen las actividades planificadas, financiadas y operadas con recursos públicos, en un sentido amplio.

El libro que el lector tiene en sus manos es, justamente, resultado de las tensiones y debates que sobre estos asuntos están teniendo lugar en el sector público mexicano, producto de su mayor democratización, y que le ha llevado a la construcción y puesta en operación de nuevas políticas y de enfoques de actuación innovadores para ofrecer respuestas cada vez más claras y precisas a las demandas de una economía y una sociedad más diversificadas y competitivas. En tal sentido, la obra es –al mismo tiempo– una contribución al debate y una propuesta de trabajo para los implementadores de políticas y para los analistas académicos, de forma que sus perspectivas no siempre concurrentes puedan encontrar algunos puntos comunes sobre los cuales dialogar y, eventualmente, asumir compromisos mutuos.

Hablando más específicamente de sus orígenes, la obra es un producto directo e inmediato de las reflexiones llevadas a cabo en el seno del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas, creado en 2008 y gestionado por el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Fiel a la tradición reflexiva y crítica de El Colef y del resto de las instituciones que lo han apoyado, el Seminario se ha convertido en un espacio privilegiado de estudio y discusión de los avances que muestra la implementación de la Política Federal de Evaluación de México, impulsada a partir de la publicación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contando con contexto internacional y multidisciplinario de análisis.

En las diversas sesiones del Seminario, llevadas a cabo desde el otoño de 2008, se han presentado y discutido trabajos que han analizado las diferentes tendencias que a nivel internacional existen para la adopción de modelos de Gestión para Resultados (GpR) y sus implicaciones en los sistemas presupuestarios,

de planificación pública y de infraestructura en países de América, Europa y Asia; a partir de las visiones de los organismos multilaterales promotores de buena parte de las innovaciones Banco Interamericano del Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el Banco Mundial. También se han discutido las cuestiones y tensiones que la adopción de tales modelos tiene para la consecución de objetivos de carácter transversal en materias tan fundamentales como los derechos humanos, la equidad de género, el desarrollo regional y los recursos humanos dentro del sector público.

Es digna de mención la preocupación –permanentemente expresada durante todas las sesiones del Seminario– sobre la importancia de que las innovaciones que se van adoptando en los organismos multilaterales y en los gobiernos nacionales alcancen, en el corto plazo, las políticas, programas y servicios que ofrecen los gobiernos de carácter regional y, especialmente, las de los gobiernos locales; sean éstos ayuntamientos, municipalidades, asociaciones intermunicipales o alianzas público-privadas o público-sociales. Los cinco trabajos incluidos en esta obra recogen adecuadamente las principales preocupaciones y debates que han tenido lugar en el Seminario de El Colef, pero que constituyen igualmente temas centrales de la agenda académica internacional en torno al desarrollo de la evaluación del desempeño gubernamental y sus diversas facetas y ámbitos de aplicación.

El primer capítulo recoge una reflexión de carácter general sobre la necesidad de abordar de forma más integral el desarrollo de capacidades institucionales en el sector público, a partir de la relación conceptual entre transversalidad y políticas públicas. Desde la perspectiva del autor, el profesor emérito Luis F. Aguilar, resulta fundamental atajar la problemática que emerge de “La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y aún incoherencia del ordenamiento legal del Estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas”. Esta fragmentación representa hoy uno de los impedimentos más graves para que el Estado demuestre que es una organización de utilidad social fundamental y el gobierno acredite que es una agencia directiva con la capacidad y eficacia para remover los problemas sociales nocivos y para producir futuros sociales de calidad superior.

Las soluciones a tales problemas deben partir de una visión amplia, propia del momento político y social que viven los Estados contemporáneos. En tal virtud, “la transversalidad no es sólo un enfoque y concepto de gestión interorganizacional gubernamental, intra o intergubernamental, sino un enfoque y concepto de gestión interorganizacional que va más allá de los muros del

gobierno, que incluye interdependencias público-privadas, gubernamental-sociales y manifiesta la realidad del proceso de gobernar contemporáneo, *la nueva gobernanza*”.

El segundo capítulo se refiere a las perspectivas que muestra la aplicación de los desarrollos habidos en la mejora de la presupuestación pública federal en los gobiernos estatales y municipales de México. Según Agustín Caso, la Gestión para Resultados (GpR) constituye una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, el uso de modelos lógicos, el monitoreo y evaluación de los resultados de forma tal que el modelo organizacional que propone pone énfasis en los resultados de la gestión y no en sus procedimientos. Su principal objetivo es el *qué se hace, qué se logra y qué impacto se genera* en el bienestar de la población, es decir, se interesa en la creación de valor público. Todas estas cuestiones resultan fundamentales para apoyar el desarrollo futuro de los gobiernos estatales y municipales de México, afectados por inercias y arreglos institucionales del pasado remoto y reciente.

Atendiendo la misma vertiente analítica descentralizadora desarrollada en el capítulo segundo, el tercer trabajo –suscrito por los académicos José María Ramos y Alberto Villalobos de El Colef– ofrece una perspectiva crítica sobre el desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de México y su potencial traslado e implementación en los gobiernos municipales. Según su visión, “deben de conciliarse los esfuerzos para llevar a cabo procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado y mejoren su actuación en base a la creación de impactos sociales. Uno de los elementos considerados en un contexto internacional y utilizado en las referencias mundiales en cuanto a reformas y modernización de la administración pública son los mecanismos para *evaluar el desempeño gubernamental*. Esto se deriva por la oportunidad de que las acciones gubernamentales puedan ser medidas, controladas y por supuesto, evaluadas según el objetivo de cada programa y/o política pública”.

Al considerar la situación particular de los gobiernos locales de México, resulta urgente la definición de una agenda municipal que busque fortalecer las capacidades institucionales del gobierno local. En este sentido, los autores definen la necesidad de que el municipio mexicano contemple a la *Gestión para Resultados* como función natural de sus gobiernos. Por lo tanto, el accionar este tipo de agendas permitiría al municipio mexicano cambiar de un gobierno tradicional a uno que busca en sus acciones mejorar el desarrollo local de la región.

En el cuarto y penúltimo capítulo –suscrito por José Sosa– se hace una nueva discusión sobre las bases conceptuales de la evaluación como política pública y sus implicaciones en el desarrollo de instrumentos gubernamentales específicos. Esta discusión es luego trasladada al desarrollo reciente de la política federal de evaluación de México, para identificar sus virtudes, logros y fracasos más significativos a mitad de la administración del presidente Felipe Calderón.

Desde la perspectiva del autor, hay importantes áreas de oportunidad para lograr que el sistema mexicano de evaluación del desempeño alcance efectivamente sus objetivos y soporte una transformación cualitativa del trabajo gubernamental, que complemente y enriquezca los logros habidos en los procesos de presupuestación y medición cuantitativa de los resultados de los programas y las instituciones federales. De ahí que considere pertinente insistir en una mayor coordinación entre las instituciones que conforman el núcleo directivo del SED.

El quinto y último capítulo, escrito por Félix Acosta de El Colef, analiza los resultados que ha arrojado la evaluación de la política de desarrollo social del gobierno mexicano, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Como se analiza en el texto, esta vertiente es la que muestra los avances más sólidos y significativos de todo el desarrollo de la política federal de evaluación de México. No obstante, estos avances no pueden considerarse suficientes, pues prevalecen algunas tensiones y desafíos, especialmente en el campo de la coordinación interinstitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y al interior de la propia administración pública federal.

De alguna forma, –en palabras del autor– el nivel de desarrollo económico, institucional y administrativo del país puede no estar respondiendo de manera eficiente a las exigencias contractuales de este tipo de sistemas administrativos, debido a la persistencia de altos niveles de informalidad en las relaciones gubernamentales. En tal sentido, ha de considerarse indispensable que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) asuman plenamente su obligación de reportar indicadores de gestión y resultados así como el llevar a cabo el seguimiento periódico de los resultados de sus programas.

La obra finaliza con un breve apartado de conclusiones, identificadas a partir de lo discutido en cada uno de los cinco capítulos y cuyo objetivo es ofrecer a los lectores una guía para futuras investigaciones y una propuesta de temas a desarrollarse en el futuro inmediato. Confiamos que la complicación resultará

José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta

de utilidad para todos aquellos que comparten la preocupación por desarrollar y obtener gobiernos más eficaces y más efectivos en el cumplimiento de su función social.

México, D.F. marzo de 2011

*José María Ramos,
José Sosa y
Félix Acosta*

CAPÍTULO 1

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y
TRANSVERSALIDAD**

CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSVERSALIDAD

Luis F. Aguilar
Profesor-investigador y consultor

Introducción

Uno de los efectos indeseados de la estructura institucional y administrativa del gobierno y del método estándar de diseño y evaluación de las políticas públicas es la fragmentación de las acciones del gobierno, que perjudica la eficacia y calidad de la dirección gubernamental, pues numerosos problemas sociales quedan irresueltos y se agravan si el gobierno no los aborda en forma integrada. Para controlar y resolver esta situación indeseada el gobierno ha tomado varias decisiones de reordenamiento organizativo y operativo de su administración, una de las cuales es *la transversalidad*.

En este capítulo de propósito y estructura conceptual expondré, primero, el problema de la fragmentación de la estructura del gobierno y del análisis de las políticas públicas, para exponer en un segundo momento el concepto y el propósito de la transversalidad. Terminaré con consideraciones administrativas más que institucionales para hacer que la transversalidad funcione efectivamente y sea un esquema directivo y gerencial que contribuya a realizar los objetivos de interés público y a eliminar la disociación contraproducente de las políticas, programas y organismos del gobierno.

La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y aun incoherencia del ordenamiento legal del Estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas, representa hoy uno de los impedimentos más graves para que el Estado demuestre que es una organización de utilidad social fundamental y el gobierno acredite que es una agencia directiva con la capacidad y eficacia para remover los problemas sociales nocivos y para producir futuros sociales de calidad superior. Uno de los cuestionamientos más extendidos, pertinentes y ácidos al Estado contemporáneo tiene como blanco la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre los cientos o miles de sus leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado, integrado, se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social. Aunque el gobierno está obligado constitucional, política y moralmente a cumplir numerosas funciones públicas y a ir tras la solución de un sinnúmero de problemas públicos, el ejercicio de su responsabilidad, aun si con buena voluntad y plena dedicación, ocurre normalmente en modo desarticulado y hasta incoherente.

A la inconexión de los instrumentos y acciones directivas del gobierno se debe que hoy uno de los movimientos analíticos, políticos y administrativos más relevantes y convincentes sea la reconstrucción tanto de la unidad de la estructura estatal como de la unidad del proceso directivo y administrativo del gobierno. Su objetivo y línea de acción es dar forma a un gobierno integrado, conjuntado, coordinado (*Joined-up government, The whole of government*), en el marco de un Estado que existe como un todo y no como una constelación o miscelánea de entidades sueltas y acciones dispersas.¹ Comparto la propuesta y milito intelectualmente en este movimiento disciplinario porque tiene poco sentido o no tiene sentido reivindicar la importancia del Estado, reclamar su mayor presencia regulatoria, su mayor imposición fiscal o su mayor intervención en la vida económica y social, si además de otros defectos el Estado que se invoca es desordenado y aun contradictorio en su estructura institucional, en sus decisiones de política y en su operación administrativa. La cuestión contemporánea sobre el gobierno ya no se centra en su legitimidad (democrática) o en su tamaño institucional y administrativo, que fueron temas centrales en décadas pasadas, sino en su eficacia directiva, en su productividad social. Interesan gobiernos que realmente gobiernen, por lo que hay que averiguar las causas de las fallas gubernativas e identificar las actividades a emprender para que los gobiernos estén en aptitud de gobernar a sus sociedades.

1.1. El problema

Una mirada a la estructura institucional y administrativa del gobierno, nos muestra:

- a) Fragmentación del gobierno entre una gran cantidad de organismos que tienen diferentes funciones públicas, diferentes normas jurídicas y técnicas para cumplir las funciones, diferente estructura organizativa y patrón directivo y sus políticas además de que los programas y servicios son diferentes en objetivos e instrumentos. Así mismo, son diferentes el perfil de sus operadores, las expectativas y las condiciones sociales y económicas de los beneficiarios de sus servicios, así como diferente forma de interacción con ellos. La diferencia de

¹ Este movimiento, originado en la Gran Bretaña en los años 90, durante el gobierno laborista de A. Blair, fue la respuesta a la dispersión del gobierno que provocaron las medidas neoliberales y neogerenciales de los gobiernos conservadores (M. Thatcher, J. Major), que tuvieron el efecto de debilitar la capacidad directiva del gobierno nacional tanto en el campo económico como social y que incrementaron a la vez el escepticismo de la sociedad en las capacidades del gobierno. El diagnóstico de la disociación del gobierno y las propuestas de reconstrucción de su unidad estructural y operativa, independientemente si el estado tiene régimen unitario, federalista o autonómico, y sus propuestas de reintegración despertaron el interés en otros países, aun si la crítica al ordenamiento y a la actuación dispersa y con frecuencia incoherente del gobierno descansaba en otros motivos (burocratismo excesivo y no sólo gerencialismo, por ejemplo). Para este tema, véase Pollitt (2003), Christensen y Laegreid (2007).

los organismos del gobierno, que en principio sería manejable, se agudiza y deviene disociación cuando por efecto de las leyes, reglamentos y prácticas políticas y administrativas, los organismos se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos del gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración. Esta situación gubernamental puede ser llamada: *Fragmentación ENTRE*.

- b) Fragmentación de los organismos públicos en una gran cantidad de unidades administrativas (subsecretarías, coordinaciones, direcciones, áreas, departamentos, etcétera), cuya organización jerárquico-burocrática de la autoridad y del trabajo, reglamentación interna, patrón de dirección y prácticas administrativas, hacen que las unidades internas se vuelvan autocontenidas, separadas e indiferentes entre sí y sean independientes en su operación respecto de las demás unidades. Esta situación gubernamental puede ser llamada: *Fragmentación EN*.
- c) Fragmentación de las políticas públicas *ENTRE* sí y Fragmentación de las políticas *EN* un gran número de programas y proyectos particulares, hasta singulares, cuyos objetivos e instrumentos son frecuentemente incompatibles y contrapuestos entre sí y no están alineados con los objetivos generales y lineamientos de acción de la política pública. El análisis y el diseño de las políticas y de los programas se ha vuelto una actividad autoreferida, que no toma en consideración la configuración (objetivos, instrumentos y actores responsables) de las demás políticas y programas ni presta atención a las modalidades de su implementación (que puede ser burocrática, contratada, delegada, asociada, en red) ni tampoco a sus resultados. Al no tomarse en consideración estos factores, es muy probable que el diseño y desarrollo de las políticas sea redundante, discordante o se contraponga a las ya existentes.
- d) Fragmentación del gobierno del Estado *ENTRE* diversos órdenes o niveles de gobierno (federales, estatales, locales), que se entienden autónomos y que reproducen *EN* su interior la inconexión de sus organismos y políticas. En el terreno de las ideas y las aspiraciones, la coordinación intergubernamental es el arreglo organizativo y el modo directivo apropiado para atender problemas públicos complejos (por ejemplo, la inseguridad pública o el riesgo por contingencias hidrometeorológicas). Sin embargo, en los hechos es más común la incoordinación entre los gobiernos federal, estatales, locales, que se debe en gran medida a la imprecisión o confusión institucional, fiscal y administrativa de las relaciones intergubernamentales con el efecto de impedir o debilitar la eficiencia para atender con eficacia problemas públicos que rebasan la capacidad de respuesta de cada uno de los gobiernos en particular.

La evolución de la diferenciación hacia situaciones críticas de fragmentación, incoherencia o contraposición entre los organismos, funciones y responsabilidades del gobierno es el resultado de varios hechos políticos, institucionales y administrativos.

- a) Es el resultado del notable crecimiento que experimentó el aparato gubernamental de los Estados sociales del siglo xx, que hicieron crecer a sus gobiernos y diversificaron su composición a fin de dar respuesta a los derechos sociales de los ciudadanos, que son concretamente demandas por bienes y servicios materiales y por beneficios de tipo económico (salud, educación, vivienda, infraestructura, alimentación, seguridad social contra riesgos de enfermedad, invalidez, desempleo, vejez sin ingresos, muerte). Los gobiernos crearon organismos nuevos, diferentes y especializados, cada uno de los cuales tuvo que seguir diversos métodos y procesos técnicos en sus actividades para poder producir los bienes y servicios sociales exigibles, que son diferentes en su composición y uso (los servicios educativos no son equivalentes a los de salud y la creación de infraestructura comparte nada con las políticas que facilitan el empleo o aseguran pensiones dignas) y cuyo proceso de producción es evidentemente diferente. En correspondencia, los gobiernos procedieron a contratar personal con diversos perfiles técnicos (economistas, ingenieros, médicos, educadores) y, para asegurar la calidad y eficacia de la provisión de los bienes y servicios exigibles, establecieron diversas normas de operación y especificaciones de producto. La diferenciación de las unidades administrativas fue validada y se volvió estable y aun rígida cuando el *derecho administrativo público*, conforme a la exigencia republicana de que los organismos de gobierno tengan competencias y responsabilidades precisas y se les pueda responsabilizar con certeza en casos de incumplimiento o infracción, obligó a establecer leyes, estatutos y reglamentos que fijaran con precisión las atribuciones, facultades y responsabilidades específicas y propias de cada una de las entidades administrativas, así como los modos y alcances de su actuación. Contra sus intenciones, la formalización legal de la diferencia entre los organismos del gobierno propició su independencia y aislamiento mutuo.
- b) Es también el resultado de la reforma administrativa de tipo gerencial que se llevó a cabo en los últimos treinta años, para responder y superar la crisis fiscal en la que se desplomaron los Estados sociales a partir del final de los años 70 y que provocó la reducción drástica de sus recursos, posibilidades de gasto social y capacidad de dotar de bienes y servicios a los ciudadanos en los niveles demandados. La reforma administrativa de la *Nueva Gestión Pública*, que erigió a la costo-eficiencia o eficiencia económica como el valor supremo

administrativo de la acción gubernamental,² introdujo cambios organizativos, directivos y operativos en la estructura gubernamental, que produjeron una ulterior diferenciación, independencia y aun disociación de las unidades administrativas y de sus operaciones. Las reformas gerenciales principales de la administración, en busca de la eficiencia, son: la reducción del aparato administrativo de gobierno que se combina con desregulación y privatizaciones; la focalización de los programas de las unidades administrativas en beneficiarios o clientes específicos, bien identificados, y en la realización de objetivos específicos, controlables y mensurables, de valor para los ciudadanos; la compactación o reducción de los niveles jerárquicos de las entidades administrativas; la descentralización decisoria o empoderamiento de las unidades administrativas intermedias y de los operadores; la creación de unidades independientes y autónomas con el fin de asegurar la realización eficiente y eficaz de objetivos de importancia social, que deben quedar aislados de las peripecias políticas (agencias ejecutivas independientes); la provisión de bienes y servicios públicos mediante la contratación de terceros, que pueden ser empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil o asociaciones comunitarias (la “externalización” de la administración pública); la evaluación y la presupuestación pública centrada en los resultados específicos de los programas más que en otras referencias. La Nueva Gestión Pública no se planteó la cuestión de la integración de la acción gubernamental, más bien que consideró una forma de querer defender y fortalecer el formato de organización jerárquico-burocrática, que en su enfoque era la causa principal de las ineficacias de los organismos y los programas del gobierno cuyos pobres beneficios no justificaban sus ingentes costos.

- c) Es también el resultado del modo como se lleva a cabo la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En su acertada oposición a planes holísticos de desarrollo nacional (estatal), que son inviables por la muy baja probabilidad de que el gobierno obtenga el consenso social sobre los objetivos y la aún menor posibilidad de que posea el conocimiento teórico y técnico para identificar los eslabonamientos causales de la acción del conjunto social y asegurar su eficacia, el análisis de las políticas públicas puso realísticamente el acento en una visión de gobierno más acotada y concreta, de

² El acento en la eficiencia económica o en la costo-eficiencia de los programas y servicios públicos del gobierno se justificó por el ajuste financiero al que la hacienda pública tuvo que someterse para eliminar el crónico desequilibrio entre los ingresos y el gasto del Estado y así restaurar su capacidad para cumplir sus funciones sociales. En la perspectiva del ajuste, una medida inmediata, básica y controlable fue disminuir los costos de las actividades del gobierno y eficientar su operación. En la visión de la Nueva Gestión Pública la eficiencia económica del gobierno (a construir) junto con la eficiencia económica de los mercados competitivos tenían como efecto originar una sociedad en la que era posible el crecimiento económico y el bienestar social sostenido. Las dos eficiencias, la gubernamental y la de los mercados, eran los dos pies y las dos caras del consenso neoliberal de fin del siglo xx.

acciones específicas, orientadas a la solución de problemas sociales específicos, con objetivos específicos y medición de los resultados con indicadores claros y precisos. El proyecto de *Gestión para Resultados* en oposición al de *Planes Centrales Ambiciosos* ha tenido sin embargo una evolución que ha terminado por desarticular y segmentar la acción de gobierno. El acento en la especificidad del análisis de políticas ha propiciado que los asuntos públicos de las políticas se desagreguen cada vez más en asuntos especiales, particulares y hasta singulares, que además son analizados en modo desarticulado, pues un problema público suele analizarse sin tomar en consideración el resto de los problemas, sin averiguar si existen relaciones entre ellos (si un problema es causa o componente del otro problema o si hay interdependencia causal), y se diseña la política o el programa sin referencia al diseño de otras políticas que son vecinas en asuntos y menos a la totalidad o complejidad de la acción del gobierno o al equilibrio general de la sociedad y a su futuro sustentable. Hoy el análisis de política pública se ha convertido en un análisis microscópico y ha dado origen a una constelación de numerosos programas y acciones singulares, atomizadas, que con frecuencia caen en incoherencias y contradicciones, que se manifiestan cuando las acciones, instrumentos, objetivos o resultados de un programa se contraponen y perjudican las acciones, objetivos y resultados de otro programa. Sobran evidencias acerca de la atomización entre los programas que integran una política y de la disociación entre los objetivos, los instrumentos y tiempos de las políticas.³ Hay que añadir que los ejercicios de presupuestación,

³ Dos críticas agudas y recientes a la disociación de las políticas son la de S. Levy en el campo de la política social (2008, 2010) y la de E. Guerrero en el tema de la política de seguridad. S. Levy ha mostrado que la política social, al disociar su análisis y diseño de consideraciones fiscales, laborales y económicas (o de no considerar las políticas fiscales, laborales y económicas), ha propiciado la informalidad con efectos desastrosos en la productividad, el empleo, el salario, la tributación, la legalidad y el crecimiento económico. Su propuesta de reforma social exige una “visión de conjunto”, que articule la política social, la fiscal y la económica: “Debemos asegurar que reformas puntuales a la legislación fiscal o sobre pensiones, vivienda, salud, trabajo, entre otras, o programas sociales individuales sean parte de un diseño armónico y coherente de política fiscal y social y no, como a veces ha ocurrido, obstáculos para ello. Igualmente debemos asegurar que mayores recursos fiscales se destinen a programas sociales eficaces y no, como también ha ocurrido, a programas que reducen el potencial económico del país”. La crítica de E. Guerrero (2010; 27-28) apunta a los cuatro objetivos generales de la política de seguridad (fortalecer las instituciones de seguridad, disminuir, detener o evitar el consumo de droga, desarticular a las organizaciones criminales, recuperar los espacios públicos) y afirma “Parecen objetivos vinculados lógicamente entre sí, de modo que lograr algunos contribuye a alcanzar los otros. Por desgracia, no es el caso. Son objetivos muy amplios, ambiciosos y se estorban entre sí. Para empezar tienen horizontes temporales distintos. El fortalecimiento institucional y la disminución del consumo de drogas son esfuerzos de largo aliento, que tardan uno o dos lustros en arrojar resultados. Desarticular cárteles y recuperar espacios públicos, en cambio, son objetivos, que pueden cumplirse en uno o dos años, pero no son duraderos si persiste la anemia institucional, es decir, si no se cumple primero el objetivo de largo plazo de fortalecer las instituciones de seguridad y justicia. Es aquí claro cómo los efectos indeseados de acciones necesarias para alcanzar un objetivo se convierten en una traba infranqueable para lograr otro”.

evaluación, auditoría y contraloría han reproducido y reforzado la disociación gubernamental, al centrarse únicamente en valorar los programas singulares de las unidades del gobierno y hacerlo teniendo como criterio de valoración y medición la eficiencia económica de los programas y la maximización de sus resultados, sin tomar en consideración las ‘externalidades’ que sus actividades y logros pueden ocasionar a otros programas, perjudicando su rendimiento, o las facilidades que han recibido de las actividades otros programas.⁴ En suma, en la administración pública se practica un ejercicio atomístico de análisis y gestión de políticas y programas.

Los efectos disgregadores de estos tres movimientos institucionales, políticos y administrativos (incluido el de finanzas públicas) no fueron previstos y su gravedad para el ejercicio de gobierno no fue tomada en serio. Por un lado, el enfoque tradicional de la administración pública no consideró que el crecimiento y la diferenciación de los organismos, políticas y programas representarían un riesgo para la unidad estructural y operativa del gobierno, puesto que podían ser controlados por el formato jerárquico de la organización burocrática del gobierno, cuya cadena de mando atraviesa todas las peldaños y territorios de las entidades administrativas, y por la concentración de las decisiones de gasto y operación en la cúpula de la alta dirección del gobierno.

En esta perspectiva tradicional, se consideraba que la unidad de mando y la expectativa de un comportamiento administrativo conforme a las normas y las órdenes de la superioridad, típico de la organización jerárquico-burocrática del Estado moderno, eran condición suficiente para asegurar la unidad estructural y operativa del gobierno o para corregir las eventuales y transitorias tendencias centrífugas a la segmentación e independencia. Por otro lado, la Nueva Gestión Pública consideraba que la autonomía decisoria y operativa otorgada a entidades administrativas específicas a fin de realizar con mayor eficacia objetivos específicos de interés público era, por mucho, más importante que la integración general de la administración pública, puesto que producía mayores beneficios a los ciudadanos (generaba “valor”), comparada con la burocracia que, aun si integrada jerárquica y reglamentariamente, era una forma de organización que se preocupaba más de la autoadministración

⁴ La fragmentación entre los programas explica por qué hoy en los ejercicios evaluativos de las políticas se da más importancia a la evaluación de la coherencia entre las políticas o entre los programas constitutivos de una política (*policy coherence, policy consistency*) que al desempeño exitoso de los programas particulares. Asimismo, la tendencia actual a introducir “el presupuesto para/por resultados” puede tener dos efectos opuestos: reeditar y ahondar la segmentación de los programas, si pone el acento en la exigencia de la eficiencia y máximo logro de resultados de los programas particulares, o rebasar la estructura programática del presupuesto al descubrir que el logro de resultados sociales relevantes rebasa las capacidades y los recursos de un programa singular. En esta segunda posibilidad la presupuestación sería un factor que contribuiría a reintegrar la acción gubernamental.

interna de su hipertrofiado aparato que del servicio eficiente y de calidad a sus ciudadanos.

Por lo demás, no hay evidencia regular de que la centralización decisoria y la subordinación operativa a la cadena jerárquica del gobierno, conforme a reglas, de acuerdo a las tesis weberianas de la burocracia clásica (“dominación legal-racional”), asegure eficiencia económica y eficacia social, como lo dejó en claro la crisis fiscal y política de los Estados sociales.

Desafortunadamente las formas tradicional y gerencial moderna de la administración pública no valoraron la real dimensión del problema de la fragmentación de la estructura y operación del gobierno. La forma tradicional jerárquico-burocrática supuso optimistamente que el problema puede presentarse coyunturalmente pero es corregible y la forma gerencial no se planteó siquiera el problema de la integración y tampoco lo consideró un problema relevante o decisivo para la eficacia gubernativa y la aceptación social. El supuesto jerárquico-burocrático de orden y control en la administración pública no impidió la fragmentación por varias situaciones, entre las cuales se lista el hecho de que al lado de la organización formal administrativa coexiste una organización informal (con líderes intelectuales o morales y otros vínculos personalmente significativos) o el hecho de las frecuentes rivalidades políticas y/o las discrepancias de opinión técnica que suceden entre los dirigentes de las unidades particulares de la administración. Existe también evidencia de que puede existir un centro decisorio con una extraordinaria asesoría analítica en las alturas del gobierno pero su decisión es ajustada, reinterpretada y aun distorsionada a medida que desciende los escalones de la burocracia y concluye en el nivel del personal encargado de la prestación final del servicio, que es el personal de contacto directo con los ciudadanos y que para prestar su servicio tiene que acomodar las normas y especificaciones de sus acciones a las diversas circunstancias y condiciones de los ciudadanos, a quienes no pueden negar el servicio sin generar problemas y conflictos de diverso tipo y alcance.

En lo que respecta a la posición gerencial que promueve la descentralización decisoria y la focalización hacia tareas, objetivos y clientes específicos o particulares, aunque correcta para el abordaje de muchos problemas y para la producción de numerosos bienes y servicios públicos, es de señalar la generalidad de su planteamiento, pues existen problemas públicos u objetivos sociales que son de composición compleja en sus componentes y causas, por lo que no pueden ser resueltos ni tampoco realizados si no hay concurrencia o confluencia de capacidades, acciones y recursos de varios organismos de gobierno o de varios gobiernos, si no hay integración de acciones. Por ejemplo, problemas críticos, como la pobreza, la inseguridad pública, la

destrucción ambiental, la improductividad agrícola, la deserción o bajo desempeño escolar, o preferencias sociales importantes como seguridad social universal, desarrollo regional, infraestructura y transportación metropolitana, son irrealizables si los diferentes organismos públicos no integran sus capacidades y recursos con una agenda de trabajo compartida y una forma de conducción interorganizacional mediante acuerdos (redes) o la coordinación de un dirigente personal o colectivo.

1.2. La gestión interorganizacional: la primera respuesta

Para abordar esta situación desarticulada del gobierno y darle respuesta se han elaborado en los últimos años varias propuestas, legales, administrativas y financieras. Desde el punto de vista administrativo dos son las grandes líneas de respuesta: a) la *gestión interorganizacional* y b) la *transversalidad*, que terminan en la práctica por ser interdependientes.

La *gestión interorganizacional* es una actividad gerencial o directiva que se refiere a las organizaciones que componen un gobierno particular,⁵ reconoce la diferencia e independencia de las operaciones de las unidades administrativas, jurídicamente establecida, y consiste en establecer y coordinar *relaciones de interdependencia* entre los organismos públicos singulares con el fin de integrar sus recursos y acciones y mejorar de este modo la eficacia de las actividades directivas del gobierno.⁶ El objetivo último de la gestión organizacional es promover y asegurar la *cooperación* entre los organismos públicos singulares mediante reglamentos o instrucciones que obligan o incentivan a las entidades singulares a acoplar o conjuntar sus programas, capacidades y recursos legales, financieros, cognoscitivos, materiales y humanos.

Para lograrlo se establecen formas de *integración vertical*, cuyo propósito es reconstruir la línea de mando en la administración pública y realinear los diversos organismos particulares, sus políticas, programas y recursos

⁵ La gestión interorganizacional es diferente de la *gestión intergubernamental*, puesto que se refiere a la gerencia de las diversas organizaciones que componen un gobierno específico, mientras la intergubernamental se refiere a varios gobiernos del mismo o de diverso nivel y a la gestión de la actividad concurrente o de coordinación que varios gobiernos del mismo o diverso nivel han acordado (o están obligados legalmente) para atender determinados problemas públicos.

⁶ Por interdependencia entendemos fundamentalmente una relación entre actores u organizaciones, estructurada por la dependencia recíproca de recursos y el mutuo beneficio. La interdependencia es una relación específica entre organizaciones, que se origina por el hecho de que cada una de ellas es limitada o insuficiente para cumplir sus funciones o realizar sus objetivos deseados o prescritos, en razón de que carece de las capacidades y los recursos para lograrlo por sí misma, capacidades y recursos que en cambio poseen otras organizaciones que son de ella independientes, por lo que no tiene control sobre ellos y no podrá tener acceso a ellos a menos que establezca relaciones de intercambio o de asociación de recursos significativos con las otras organizaciones, que sean de beneficio a ambas, en tanto hace posible que cada una realice sus objetivos y cumpla sus funciones o hace posible que ambas en conjunto alcancen objetivos de mayor envergadura.

hacia los objetivos y directrices del Poder Ejecutivo o de una Secretaría de Estado en particular. Los instrumentos que se emplean para reconstruir la estructura jerárquica son *normas, incentivos, procedimientos de contraloría y evaluación, y sanciones*. Al mismo tiempo o en secuencia se implantan formas de *integración horizontal*, es decir, formas de comunicación, intercambio, colaboración y coordinación entre los organismos de diversas entidades independientes de la administración pública, que tienen igual o semejante nivel jerárquico y que por ley, lineamientos de política pública o presupuesto público, son las organizaciones responsables de controlar o eliminar determinados componentes o determinadas causas de un problema público de composición compleja, como pobreza, ordenamiento urbano, migración, productividad agrícola, turismo, etcétera. Mientras la *integración vertical* debería ser un arreglo administrativo permanente, en conformidad con el modelo de organización jerárquico-burocrática de la administración pública, la integración horizontal es un arreglo administrativo que puede ser temporal o duradero, orientado a la atención de asuntos singulares o de asuntos de naturaleza pública permanente.

El primer paso para dar forma o restaurar la integración vertical es la *sectorización*, que pone fin a la heterogeneidad y dispersión administrativa, típica de los regímenes arbitrarios y patrimonialistas. La sectorización cancela la posibilidad de que haya entidades públicas sin ninguna responsabilidad ante ningún superior formal, las agrupa en un específico sector funcional del gobierno y las subordina al superior jerárquico del sector (un secretario de Estado, un ministro) que define la agenda y directrices de acción, al que rinden cuentas de sus actividades y al que presentan para aprobación su presupuesto de recursos. Esta decisión, con normatividad precisa, se tomó en México, con el acuerdo del 17 de enero de 1977, que fue un paso fundamental del reordenamiento administrativo de un gobierno federal ingente, disperso, sin cadenas precisas de mando y control, que entre otros efectos ocasionaba la debilidad financiera del Estado mexicano.⁷

El segundo paso consiste en instituir formal o informalmente, mediante ley, reglamento interno, incentivos o decisiones de autoridad *coordinaciones*,

⁷ Hasta 1976 se tenían nueve sectores más nominales que reales, debido particularmente a la expansión desordenada de empresas públicas, fideicomisos, organismos descentralizados, comisiones, consejos, centros, durante la presidencia de Luis Echeverría. Con el Acuerdo de enero de 1977 se puso orden particularmente en el sector paraestatal y las funciones públicas del gobierno federal se distribuyeron en 12 sectores: agropecuario y forestal, pesca, industrial, comercio, turismo, política económica, administración y defensa, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, educación, salud y seguridad social, política laboral. Los sectores agruparon normativamente y en modo explícito a organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos. La recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, al encargarse del proceso de planeación económica y social, desde su ideación hasta su presupuestación y evaluación, tenía de hecho bajo su responsabilidad lograr que la sectorización se respetara y estabilizara y que fuera funcional y disciplinada.

consejos, comités y gabinetes, en los que tienen representación y participan las unidades administrativas que integran los eslabones de la cadena de mando de una específica agencia de la administración pública, desde las unidades de superior jerarquía hasta las operativas, con el propósito y efecto de asegurar que las acciones de todas las diversas unidades administrativas se alineen a los objetivos decididos y que su acoplamiento o coordinación mejore el cumplimiento de su función pública o la solución de los problemas de su responsabilidad. Estos consejos o figuras similares representan formas de autoridad colegiada, que se reúnen periódicamente para analizar determinados problemas o asuntos públicos, acuerdan su agenda y acciones, se distribuyen el trabajo y las responsabilidades, ponen en común tipos específicos de recursos, así como evalúan los productos y resultados de sus acciones para validación o corrección.

Las formas de integración horizontal entre organismos del gobierno pueden ser específicas y pasajeras, si se establecieron para atender un asunto público urgente o de gravedad, por lo que desaparecen cuando el asunto ha sido controlado o encauzado. Otras formas de integración horizontal son estables y duraderas, por cuanto se consideran que el arreglo y la gestión interorganizacional es la condición necesaria para que el gobierno pueda cumplir con eficacia sus responsabilidades públicas. En este caso, la integración horizontal establece también *coordinaciones, consejos, comités o gabinetes*, que pueden ser formales o informales, en los que tienen representación y participan las unidades administrativas superiores (ministerios o secretarías) que integran un sector específico en el que el gobierno está funcionalmente dividido (sector económico, sector social, sector de seguridad) o, en escala menor, las unidades principales de una entidad u organismo de gobierno (las subsecretarías o las direcciones generales de una secretaría o ministerio, por ejemplo). Las diversas unidades administrativas participantes tienen un semejante nivel jerárquico, son funcionalmente independientes entre sí y rinden cuentas a diversos superiores jerárquicos. Los consejos o figuras similares representan en la práctica formas de autoridad colegiada, se reúnen periódicamente para atender asuntos públicos de responsabilidad común, que no pueden ser resueltos con las capacidades y actividades singulares de cada una de ellas, por lo cual hay que elaborar agendas compartidas, especificar las acciones, dividirse el trabajo, definir el monto y tipo de recursos que cada uno deberá aportar y fijar el campo de responsabilidad.

Algunas formas de integración horizontal pueden llegar a tomar la forma de *red* en sentido estricto, es decir, conjunto de organizaciones singulares que mantienen entre sí relaciones duraderas de interdependencia para beneficio mutuo o para el logro de objetivos superiores de interés común, en tanto no pueden realizar los objetivos de su interés sin contribuir a realizar los objetivos de los demás o en tanto las organizaciones singulares comparten el interés o la

responsabilidad de realizar determinados objetivos superiores, que cada una por sí misma no está en condiciones de realizar por carecer del total de las capacidades y recursos requeridos. Otras veces se habla de *redes* o de *gestión en red* en sentido más bien metafórico para designar simplemente formas de colaboración o de coordinación que no implican interdependencia.

La dirección interorganizacional de formato vertical u horizontal genera en los hechos autoridades colegiadas cuyas decisiones atraviesan las circunscripciones competenciales particulares de diversas unidades administrativas. Las decisiones e instrucciones de los consejos y comités se sustentan en el acuerdo de los organismos y autoridades que participan en ellos, pero la posibilidad de que sus decisiones sean ejecutadas depende en última instancia de la posición de autoridad superior que los participantes en los consejos o figuras similares tienen en la estructura formal jerárquico-burocrática de la administración pública.

Las formas directivas verticales u horizontales pueden institucionalizarse (gabinetes sectoriales de presidencia, Consejo de Desarrollo Social, Consejo de Seguridad Pública, entre otras), pero son ineficaces si los acuerdos de operación conjunta y puesta en común de recursos no son vinculantes, lo que suele ocurrir si no existe una prescripción legal precisa y, sobre todo, cuando se carece de un liderazgo con autoridad política, intelectual o moral que logre compromisos serios entre las autoridades participantes, las motive a la cooperación y desincentive el incumplimiento de los acuerdos tomados.

Para el éxito de la gestión interorganizacional no es suficiente la autoridad formal de la jerarquía, se requiere liderazgo. Las más de las veces la normatividad administrativa y la autoridad jerárquica siguen siendo de tipo uniorganizacional más que interorganizacional, de modo que para que pueda ocurrir y ser efectiva la integración organizativa y operativa se requieren personalidades convincentes y hábiles que por sus trayectorias o cualidades son respetadas por las autoridades de los diversos organismos, que valoran sus proyectos e iniciativas y los apoyan aun si hacerlo implica alguna limitación de su autonomía o poder.⁸

⁸ Una evidencia sobre la importancia del liderazgo político para hacer que la gestión interorganizacional sea una actividad real de resultados efectivos es la creación y desaparición de las Coordinaciones Generales que la Presidencia de Vicente Fox estableció después de su triunfo electoral con el fin de integrar la operación de las Secretarías del gobierno federal conforme a agendas y planes de acción conjunta pactados e incrementar de este modo la eficacia gubernamental. Las Coordinaciones Generales (de seguridad nacional, desarrollo social, economía, etcétera) agruparon varias secretarías con funciones afines y estuvieron al mando de personalidades reconocidas. Su debilidad institucional, por no haber sido instituidas legalmente como un nuevo nivel jerárquico de la administración pública federal, no fue compensada políticamente por el liderazgo de la presidencia, por su decisión y capacidad para hacerlas funcionar e integrar las acciones dispersas y contrapuestas de las secretarías. El resultado final fue que los coordinadores nombrados no pudieron vencer la resistencia de los titulares de las secretarías de Estado y coordinar las acciones de las éstas, por lo que desaparecieron en breve tiempo, a pesar de la pertinencia de su formación.

Una tercera medida de la gestión interorganizacional se orienta a la integración de los programas singulares que llevan a cabo las unidades administrativas del gobierno. Su propósito es la *integración de la política pública*, lograr que exista compatibilidad, coherencia y complementariedad entre los objetivos e instrumentos de los diversos programas y proyectos que componen una política pública, los cuales deberían ser o haber sido diseñados y ejecutados como partes integrantes de la unidad de acción de una política, pues sólo a través de la convergencia y complementariedad de los diversos programas que la componen puede la política realizar sus objetivos de interés social.

Atacar la fragmentación de las políticas públicas, por causa de sus prácticas disociadas de análisis, implementación, evaluación y auditoría, es antes que nada una tarea de la disciplina de políticas públicas que debe revisar críticamente sus supuestos particularistas de análisis (por ejemplo, la definición del problema), diseño (por ejemplo, el modo como se construyen las opciones de acción), la operación (por ejemplo, la inclinación por gobiernos u organismos administrativos particulares más que por concurrencias de varios gobiernos u organismos) y evaluación (por ejemplo, la elaboración de estándares e indicadores particulares de un programa y no agregados, multiprogramáticos), así como generar nuevos métodos agregados o integrados de análisis. Pero también se relaciona con la estructura y práctica del gobierno, específicamente con los incentivos institucionales del presupuesto público, la contraloría y la evaluación, que deben ser modificados para que las unidades administrativas muestren interés por integrar sus actividades, dado que estas tres actividades tienen como su centro a los programas particulares sin vinculación con los demás.

Se presupuestan programas no políticas, se ejerce el control sobre los programas que son las actividades públicas que concentran el dinero público, se evalúan los desempeños particulares de los programas sin evaluar si sus actividades y resultados perjudican la operación de otros programas. Es todo un giro en el análisis y desarrollo de las políticas y no se observan pasos en dirección hacia la integración ni en la disciplina de las políticas públicas ni en la forma de gestión del gobierno, a pesar de esfuerzos parciales que se llevan a cabo y que expresan la preocupación por el problema más que por su solución.

En suma, por estas tres vertientes de la Gestión interorganizacional (integración vertical y horizontal de organismos e integración de políticas), se busca que las unidades administrativas de un gobierno reconozcan y reconstruyan sus interdependencias, su necesidad mutua de intercambio y asociación para estar en grado de resolver problemas y alcanzar objetivos de importancia social, con el fin último de (re)construir la *Integración-Coordinación ENTRE y EN*

los organismos y acciones del gobierno que es clave para incrementar su capacidad y eficacia directiva.

1.3. La transversalidad: segunda respuesta

La transversalidad, vista desde un enfoque administrativo pero también institucional, consiste en reconocer que hay determinados *valores públicos* que no pueden afirmarse socialmente, así como determinados *problemas públicos* que no pueden ser resueltos satisfactoriamente, a menos que sean valores que reconocen todas las unidades del gobierno en sus actividades y problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno y que cuentan además con los recursos necesarios para que los valores sean asegurados y resueltos los problemas.

En una primera dimensión, la transversalidad se exige porque existen *valores públicos universales*, que abarcan y comprometen toda la acción del gobierno y que deben ser reconocidos por el gobierno y los ciudadanos. Son *valores de Estado*, valores en los que éste se asienta y para cuyo resguardo y respeto social existe; por consiguiente, son valores garantizados constitucionalmente y salvaguardados por prescripciones legales. Son valores obligatorios y no opcionales, universales y no particulares (que valen para un determinado ámbito de acción o un determinado grupo de ciudadanos). Estos valores públicos, valores de Estado, son fundamentalmente los derechos humanos, de los que derivan los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos y, más específicamente, las exigencias de equidad social, equidad de género, no discriminación y exclusión, no violencia, etcétera.

La transversalidad es un instrumento administrativo para hacer que todas las formas de actuación gubernamental aseguren la calidad de valor público de Estado que han alcanzado ciertas convicciones y demandas sociales. En consecuencia, hay valores públicos que no pueden ser únicamente el objetivo de una política, programa u organismo particular, sino que han de ser objetivo y atributo que atraviesan todas las acciones del gobierno. Por ejemplo, las garantías individuales deben ser aseguradas en toda política, programa y acción singular del gobierno. Asimismo, valores, por cuyo aseguramiento social hoy se lucha, como la equidad de género o el combate a la discriminación, no son sólo el objetivo de un instituto público (federal o estatal) o el de una política o un programa específico, sino es un componente que atraviesa y ha de atravesar todas las unidades administrativas y las políticas de un gobierno. Si no fuera así, el valor público no sería asegurado o sólo defectuosamente.

La transversalidad, cuando es empleada para el aseguramiento de los valores públicos, puede ser un requisito básico, que únicamente exige que cada uno de los organismos del gobierno respete en sus actividades el valor en cuestión.

O puede requerir un tratamiento más global, que exige formas integradas de acción entre varios organismos del gobierno a fin de que se pueda garantizar y respetar el valor en cuestión. En el primer caso, la transversalidad consiste en promover reglamentaciones internas específicas para cada una de las unidades administrativas, con el fin de obligar a que sus acciones, procedimientos y el desempeño del personal en el trato con los ciudadanos respeten el valor en cuestión. Implica asimismo, varias actividades de motivación y capacitación de los funcionarios públicos, actividades de elaboración de estándares e indicadores de desempeño específicos para medir y evaluar el nivel de respeto o aseguramiento del valor por parte de los miembros de los organismos gubernamentales, así como actividades de seguimiento, control y evaluación. Las actividades mencionadas son las que se emplean en el sector público, por ejemplo, para asegurar la equidad de género o el trato igual a los ciudadanos sin discriminación. En el segundo caso, cuando se requiere un trabajo conjunto de varias unidades administrativas para que el valor sea gubernamental y socialmente respetado, habrá de procederse mediante formas de gestión interorganizacional.

La transversalidad se relaciona también con la existencia de *problemas públicos complejos*, cuya existencia se debe a varias causas (no necesariamente lineales) y es un conjunto de varios componentes (no necesariamente ordenados por importancia o gravedad). A estos problemas complejos pertenece el problema de asegurar la observancia gubernamental y social de ciertos valores públicos, cosa que sucede cuando las acciones particulares y por separado de cada uno de los organismos del gobierno son insuficientes para asegurar la observancia gubernamental y social del valor y se requiere, en cambio, la acción conjunta y sintonizada de varios organismos públicos. Entre los problemas públicos complejos se encuentran los de pobreza, degeneración ambiental, informalidad económica, inseguridad pública, migración, que son hechos sociales de causalidad multifactorial y de composición multidimensional. Algunos de los problemas públicos complejos relacionados con la garantía de determinados valores públicos serían hoy la no discriminación étnica, la equidad de género, la autonomía ciudadana en el ejercicio del voto y la seguridad social universal.

Las dos clases de problemas, por su complejidad real, no pueden ser resueltos, a menos que, los diferentes organismos o programas del gobierno, se agrupen deliberadamente para abordar en modo integrado (simultáneo o sucesivo) las diversas dimensiones, causas y efectos de la existencia del problema, controlándolas, menguándolas y tal vez eliminándolas. Es creciente el abordaje más integrado de los problemas, que obliga a interdependencias en y entre las entidades gubernamentales y las moviliza en modo más coordinado y convergente. Las prácticas de transversalidad, a pesar de los celos y las guerrillas de poder interburocráticas, comienzan progresivamente a aceptarse y llevarse a cabo. El programa *Oportunidades* de combate a la

pobreza, la política ambiental, las exigencias de equidad de género y de trato no discriminatorio a los ciudadanos, son ejemplos de cómo se ha ido reconociendo progresivamente que el problema no podrá ser resuelto y el valor público no podrá ser resguardado si es sólo tarea y responsabilidad de una Secretaría (de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales), de un Instituto (Nacional de las Mujeres, Indigenista) o de un gobierno (federal, estatal o municipal), por lo que se introducen formas de cooperación y corresponsabilidad interorganizacional e intergubernamental.

Para lograr sus objetivos, la transversalidad va, o debe ir, más allá del perímetro del gobierno e implica la acción de la sociedad económica y civil. La afirmación social de un valor público y la solución de un problema social crónico implica acciones de gobierno y también acciones y responsabilidades sociales. Sólo una acción conjunta crea las condiciones para una acción pública eficaz. Una concepción de *vieja gobernanza*, dominante en nuestra cultura política, puede hacernos pensar que el tratamiento de los asuntos de interés público es responsabilidad exclusiva o predominante del gobierno del Estado y que encontrará respuesta mediante sus leyes, políticas, gasto (transversalmente administradas), sin que la solución implique compromiso o responsabilidad alguna de la sociedad, la cual pasivamente espera que el gobierno cause el cambio social.

La transversalidad es un concepto más amplio y abarcador y descansa en el supuesto de que determinados valores públicos no podrán encontrar afirmación universal y determinados problemas sociales no podrán encontrar solución, a menos que sean iniciativas públicas en sentido estricto, es decir, que incluyen tanto a las autoridades públicas como al público ciudadano, tanto a las organizaciones sociales como a los organismos del gobierno y que, por ende, implican compromisos conjuntos de gobierno y sociedad, diversos en modos, instrumentos y alcances.

En consecuencia, la transversalidad no es sólo un enfoque y concepto de gestión interorganizacional gubernamental, intra o intergubernamental, sino un enfoque y concepto de gestión interorganizacional que más allá de los muros del gobierno, que incluye interdependencias público-privadas, gubernamental-sociales y manifiesta la realidad del proceso de gobernar contemporáneo, *la nueva gobernanza*.⁹ Esta observación, por lo menos,

⁹ Por nueva gobernanza se entiende, dicho concisamente, el proceso de gobernar en el que la definición y la realización de los objetivos sociales preferidos es una coproducción del gobierno y la sociedad económica y civil, que operan en modo asociado y corresponsable, no necesariamente simétrico. El gobernar en asociación se debe a la insuficiencia directiva actual del gobierno (no dispone de todos los recursos para definir y realizar por sí mismo el rumbo de una sociedad) y al involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos que son de su interés y en cuyo procesamiento quieren influir con ideas y recursos propios. Para un desarrollo del concepto de gobernanza y nueva gobernanza (Aguilar, 2009 y 2010).

relativiza el enfoque gubernamental(*ista*) de la transversalidad y señala que la acción gubernamental, si bien necesaria, no es suficiente para la afirmación de valores públicos eminentes y la solución de problemas públicos devastadores. Es un planteamiento limitado y una expectativa errónea o limitada considerar que el valor público se afirmará y el problema público se resolverá a golpe de leyes, programas de gobierno y gasto público del gobierno, por más integrados, coordinados e interdependientes que éstos sean, con una sociedad cruzada de brazos, a la espera de la intervención benevolente y providencial del gobierno.

Se requieren entonces otras actividades que caen del lado social y que desde ahí se coordinan con la acción gubernamental para expandir su cobertura y calidad. A manera de propuesta, considero que del lado social debe haber por lo menos:

- Acciones de organizaciones civiles y ciudadanas, que de manera singular o coordinada, con sus propios recursos y bajo su propia convicción y responsabilidad, intervienen en sus ámbitos propios de actividad, como empresas, sindicatos, escuelas y universidades, organizaciones, barrios, localidades, con el fin de contribuir a la solución de problemas y al aseguramiento de valores fundamentales para la vida en sociedad. Un ejemplo prometedor de acción social de éxito han sido las acciones que han emprendido personas, grupos, fundaciones, empresas para promover y dar forma a la iniciativa de Empresa Social Responsable, que se ha ido afirmando nacional y mundialmente y cuyos criterios o estándares (entre los cuales se encuentran criterios de equidad de género, indiscriminación, cuidado ambiental) se han vuelto condiciones necesarias para ganarse el respeto y confianza de proveedores, clientes y localidades en las que se asientan sus plantas o edificios corporativos, así como requisitos imprescindibles para poder incorporarse a las cadenas de valor internacionales.
- Acciones de organizaciones civiles y ciudadanas que extienden el alcance y el impacto de sus actividades singulares creando *redes* de varias organizaciones (regionales, nacionales, internacionales), que son de diverso tipo según sus causas, objetivos y destinatarios. Estas *redes de asuntos* deben ser estables, informadas y responsables en sus actividades para formar un frente respetado y tomado en consideración por la sociedad y el gobierno. Las redes de asuntos toman formas diversas y tienen diferentes actividades. Algunas se dedican a la promoción y justificación social del tema o asunto que consideran de interés público, realizan actividades de información, educación, capacitación para las poblaciones objetivo de ciertas políticas o son redes para fines de protección y apoyo a las personas

o grupos que son víctimas de las conductas y situaciones que se denuncian y se quieren cambiar. Hay otras redes dedicadas a la defensa de derechos de ciudadanos discriminados o agraviados por los poderes públicos o por grupos sociales, las cuales pueden ser también redes de denuncia de las injusticias ante los organismos públicos competentes. Hay *redes de política* cuando buscan influir en el análisis y diseño de la política pública (leyes, programas, presupuestos) y sus intervenciones suelen descansar en redes de información e investigación acerca de las causas del problema social de su interés a fin de estar en aptitud de ser interlocutores apreciados por los poderes públicos y sus burocracias. Hay, asimismo, *redes observatorio*, que se dedican sistemáticamente a dar seguimiento y evaluar las políticas públicas y las prácticas de los negocios y grupos sociales a fin de hacer críticas que susciten mejoras, correcciones, replanteamientos. Sin este trabajo social horizontal y corresponsable, realizado de manera permanente, no se dan las condiciones favorables para que una sociedad con su gobierno estén en aptitud de resolver sus problemas y crear futuros de superior calidad en la convivencia.

- Acciones de organizaciones civiles y ciudadanas que, por los recursos (financieros, tecnológicos, organizativos, cognoscitivos, morales) que poseen y que el gobierno necesita, deciden crear *asociaciones* con los organismos del gobierno (partenariados, asociaciones público-privadas) a fin de abordar de manera conjunta, coordinada y cooperativa las tareas que se requieren para afirmar un valor público o dar respuesta a un problema público. Los fines, objetivos, instrumentos, actividades y tiempos de las asociaciones son una coproducción de los actores gubernamentales y sociales, quienes a través del diálogo y la negociación definen sus responsabilidades, los recursos que pondrán en común, las poblaciones o localidades que atenderán, los criterios que compartirán al desarrollar sus actividades, sus esquemas de seguimiento y evaluación. La suma de recursos sociales y gubernamentales, que toman la forma de redes gubernamental-sociales representan la condición suficiente para lograr sus objetivos acordados de interés social.

Las redes sociales independientes y autoorganizadas, así como las redes gubernamentales y las gubernamental-sociales, expresan el actual modo y proceso de gobernar, que se llama “nueva gobernanza”, cuya operación y eficacia se sustenta en estructuras interorganizacionales y en formas de gestión interorganizacional que pueden ser intragubernamentales, intergubernamentales y entre organizaciones gubernamentales y sociales. Las interdependencias pueden ser formalmente promovidas o aseguradas

mediante leyes y reglamentos administrativos, pero en el fondo descansan en prácticas de cooperación y actitudes de confianza.

Difícilmente se puede lograr transversalidad gubernamental, social o gubernamental-social sin disposición a la cooperación de sus agencias y el principal factor para cooperar es la mutua confianza, que es una relación social construida, no espontánea. Aquí se presenta una tensión, que puede dar origen a un círculo virtuoso (o a uno lamentablemente vicioso): no se genera y crece la cooperación y la confianza a menos que las agencias rompan con su autoengaño de suficiencia y procedan a vincularse a los demás actuando mediante redes, y éstas no aparecen y se sostienen en el tiempo sin cooperación y confianza de las agencias. En suma, la transversalidad comienza a exigir y a manifestar una nueva forma de gobierno, que ya no es eficaz mediante unilateralidad gubernamental y mediante mando y control de gobernantes sobre una sociedad precaria. El futuro público parece exigir un gobierno interdependiente, socio de la sociedad y una sociedad corresponsable.

Nota final

En conclusión, es necesario reconstruir la unidad estructural y operativa del gobierno, integrar sus leyes, volver coherentes sus políticas y programas, asegurar que sus funcionarios actúen en línea con los objetivos y lineamientos de la autoridad, pues sin un gobierno conjuntado, integrado y coherente no hay acción de gobierno, la cual exige claridad en objetivos y eficacia en resultados. Son entonces relevantes la gestión organizacional y la transversalidad como instrumentos administrativos para contribuir a la reconstrucción del gobierno como un haz de fuerzas, enfocado y eficaz. Es también disciplinaria y administrativamente relevante el programa intelectual de *un gobierno conjuntado* y del *Estado como un todo* para superar la hipertrofia y división de los órganos, funciones e instrumentos que caracterizan al aparato de gobierno y perjudican la eficacia directiva del gobierno. Sin embargo, debido a la transformación de la economía en un sentido y alcance global, a la democratización de los regímenes políticos y a la afirmación de la autonomía de las personas y las organizaciones sociales, los problemas contemporáneos de la vida social para ser resueltos requieren más recursos que los extraordinarios (leyes, coacción, información, hacienda pública, capital humano...) que posee el gobierno de un Estado territorial y nacional.

El gobierno integrado, coordinado, orgánico en todas sus piezas directivas es necesario pero insuficiente, es de gran valor social pero de alcance limitado. La transversalidad no es entonces únicamente un dispositivo administrativo

intra o intergubernamental, sino un modo o instrumento directivo nuevo, un instrumento de gobierno, un atributo esencial de la nueva gobernanza pública, la cual se extiende más allá de la frontera de la maquinaria del gobierno y abarca (además de exigir) la corresponsabilidad social, su actividad y compromiso. En corolario, las políticas públicas de la nueva gobernanza son transversales desde el momento directivo de su análisis y diseño y no sólo transversales en el momento administrativo de su implementación.

CAPÍTULO 2

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR) Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS

CAPÍTULO 2. EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR) Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS

Agustín Caso Raphael

*Director General Adjunto de la Unidad de Política y Control
Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Introducción

México enfrenta enormes retos económicos y sociales que en los últimos años se han agravado por efecto de la crisis económica internacional, lo cual ha impuesto severas restricciones financieras a los actores económicos, así como a los tres órdenes de gobierno. Ante la búsqueda de alternativas que permitan un uso eficiente del gasto, brindar mayor transparencia de la gestión pública y que de esta manera, los ciudadanos tengan mayor confianza en las instituciones, el gobierno federal ha venido promoviendo una serie de reformas institucionales en materia hacendaria, destinadas a sujetar los resultados a una medición puntual, independiente, apegada a monitoreo y evaluación independiente del desempeño, con la finalidad de rendir cuentas a los ciudadanos y mejorar la actuación gubernamental. A partir de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como elementos fundamentales de este profundo cambio en la administración pública.¹⁰

El SED actúa como pieza estratégica de las políticas públicas al facilitar la vinculación entre la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Con ello, se fomenta que la información sobre el desempeño de los programas prioritarios sea utilizada en la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático presupuestario. A efectos de posibilitar una vinculación, se han emitido lineamientos que han dado pauta a una nueva clasificación presupuestaria la cual, por naturaleza es suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que exige la dinámica del gasto público. Entre los principales cambios al proceso presupuestario destacan la adecuación de la estructura programática para facilitar la alineación de los programas con los objetivos estratégicos

¹⁰ Independientemente de este escenario de crisis, el gobierno federal ha realizado diversos esfuerzos en los últimos años, a fin de alinear las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con el propósito de sistematizar los criterios para la asignación de recursos presupuestarios, con el fin último de incrementar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover condiciones para un mayor crecimiento económico, el empleo y principalmente, elevar el impacto social de las acciones del gobierno en el bienestar de la población. Para profundizar sobre los procesos de modernización administrativa en México. Véase Pardo (1992).

de dependencias y entidades, facilitándose además el control del destino del gasto público, y la introducción del PbR el cual vincula los insumos y los productos a la obtención de resultados con impacto económico y social.

El SED es el modelo principal de la actual administración federal y se incorpora como uno de los principales componentes del PbR. No sólo es un importante vínculo entre el proceso presupuestario y la planeación del desarrollo, sino que además es el instrumento fundamental para orientar la ejecución y evaluación de políticas y programas de la administración pública. De manera progresiva, han sido incorporados en el ciclo programático-presupuestario, de forma tal que en la actualidad tienen un alto valor estratégico para identificar los programas prioritarios de la Administración Pública Federal (APF), para mejorar las estructuras programáticas de los programas presupuestarios, orientándolas a resultados, y para integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con un mayor vínculo entre los programas y los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades en torno al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al respecto, en dicho proyecto se incorporan los siguientes elementos:

- a) Indicadores que denoten la aplicación de herramientas metodológicas del SED, alineación y consistencia con el PND 2007-2012 y con la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;
- b) Iniciativas estratégicas de acciones de mejorar en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;
- c) Recomendaciones y acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas contempladas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), realizadas a los distintos programas presupuestarios que redunden en un mejor desempeño y en una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades, y
- d) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la APF.

Los elementos anteriores definen aspectos programáticos orientados al establecimiento de una Gestión para Resultados (GpR) como una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados, de forma tal que el modelo organizacional que propone da especial énfasis a los resultados de la gestión y no a sus procedimientos, aunque no los ignora sino que por lo contrario, los incorpora para el logro de resultados tangibles en la gestión pública. Su principal objetivo es el *qué se hace, qué se logra y qué impacto se genera* en el bienestar de la población, es decir, se interesa en la creación de valor público.

La GpR se desarrolla con la idea de incrementar capacidad en las organizaciones públicas para que los resultados de la gestión pública logren los objetivos consignados en el proceso de planeación, mediante los programas y las políticas derivadas de la misma. Para ello se requieren insumos básicos como información y conocimientos, rendición de cuentas y evaluación de la gestión para medir el desempeño y mejorar la eficiencia y efectividad de los programas.

Ante lo expuesto, el presente documento tiene como objetivo describir el proceso de implementación del PbR y del SED en entidades federativas. La importancia de lo anterior se deriva de dos aspectos fundamentales: la legislación federal vigente obliga a los tres órdenes de gobierno a su implementación efectiva. Segundo, por la oportunidad que tienen las entidades federativas del país en mejorar su desempeño gubernamental y con esto, generar mayores impactos sociales al hacer uso de recursos federales y propios. Cabe señalar, que la implementación del SED a nivel federal inició en 2007 y que paulatinamente las entidades federativas han incorporado la GpR, adaptándola a sus circunstancias particulares. Como resultado de la difusión del PbR-SED, diversas entidades federativas han instituido reformas a su marco jurídico en materia de presupuesto, gasto y contabilidad como ejercicio soberano y democrático.

El presente texto se compone de cinco secciones. En la primera parte se definen teóricamente las principales características de la GpR y del PbR en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP). En el segundo apartado se analizará el marco institucional que rige la reforma presupuestaria en México, destacando las modificaciones constitucionales para la aplicación de este modelo de gestión y evaluación para resultados en el Estado mexicano. La tercera parte define los principios generales en los que se basa la GpR promovida desde el gobierno federal mexicano la cual se establece como el pilar fundamental del proceso de modernización administrativa. La cuarta y quinta partes exploran el proceso de implantación del PbR, así como del SED en entidades federativas; de esta manera, se abordan algunos de los casos de éxito en el proceso de implementación a nivel estatal y como referencia una experiencia en un contexto local. Finalmente se presentan las conclusiones.

2.1. Gestión y presupuesto para resultados en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP) en México

El interés principal de la gestión pública radica en conocer cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, y si no en mejores, al menos en tan buenas condiciones como las del mercado. En términos de Olías de Lima (2001: 3) puede ser caracterizada como el conjunto

de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. La provisión de servicios en el sector público está sometida a un proceso político, donde la transparencia y la discusión pública de objetivos, el procedimentalismo, la multiplicidad y complejidad de actores, etcétera, son factores que hacen mucho más compleja la tarea de fijar y conseguir objetivos de relevancia social. Afortunadamente, hoy en día el diseño de aparatos profesionales para el logro de su ejecución se ha vuelto un componente fundamental para el mejoramiento de la administración y la gestión pública.

Aunque para algunos la NGP se presenta como neutra (Olías de Lima, 2001: 10), se tiene que reconocer que tanto su aparato conceptual como instrumental surgieron con un fuerte juicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas. Pese a que muchas de esas críticas son válidas, el Estado no puede únicamente replegarse y delegar responsabilidades al mercado o a la sociedad civil. Sin una administración pública eficiente, la provisión de servicios públicos se complica, por lo que el gobierno debe emprender reformas que le permitan ofrecer mejores resultados en la prestación de los servicios que la sociedad demanda. Así, ante las fallas del mercado, se impone la intervención pública pero ésta para ser legítima debe ser efectiva y eficiente y la única forma de garantizar su buen desempeño es mediante un ejercicio público de evaluación democrática cuyos objetivos sean la solución de problemas y toma de decisiones en un ambiente de responsabilidad que conduzca a la creación de valor público, capacidad, aprendizaje y el fomento del cambio institucional.

El viejo esquema de la administración pública imperante en México, se caracterizó por ser un modelo jerárquico y centralizado, que organizó un cuerpo de servidores públicos profesionales, responsables ante los cuerpos políticos, en el que la organización de funciones en términos de Burki (1998: 124):

- Es encargada a unidades especializadas en las que corren flujos de información técnica financiera;
- El personal calificado es empleado estrictamente en función del mérito (con reglas que definen los puestos, las escalas salariales, procedimientos abiertos y equitativos para la contratación, despido y promoción), y
- Los presupuestos se pronostican de manera precisa y se dispone de sistemas financieros de verificación de gastos, para que los recursos sean ejercidos con honestidad.

Este esquema jerárquico, que funcionó sobre todo en los países desarrollados, otorga a los políticos y a los servidores públicos cierta libertad para actuar

fuera del interés público. Sin embargo, la interferencia política, la corrupción y la incompetencia son problemas que también afectan a la administración pública en estos países, a pesar de que cuentan con una administración pública más honesta y competente. En cambio, en países en vías de desarrollo los problemas de honestidad y competencia se presentaron de manera más aguda.

Algunos problemas consisten en que las organizaciones al poseer roles y funciones especializadas y no sobrepuestas, produjeron segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación que entorpecieron la efectividad y la eficiencia; la delegación estructural implicó la transferencia de autoridad del nivel político-administrativo central hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios o compañías paraestatales privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia, planteando problemas de rendición de cuentas y capacidad (Christensen y Laegreid, 2007).

El modelo jerárquico entró bajo presión debido a que el tamaño del Estado y sus funciones se expandieron enormemente. De acuerdo con Burki y Perri (1998: 124) en 1890, menos de 10% del gasto total registrado en los países que hoy forman parte de la OCDE provino del sector público, y entre 1980 y 1995 esta proporción creció aproximadamente 50%. Este crecimiento, trajo consigo dificultades para controlar intereses, y provocó que el aparato gubernamental se hiciera ineficiente e inflexible. Debido a estas razones, los países desarrollados emprendieron alternativas al modelo jerárquico. Por ejemplo, se experimentaron nuevas técnicas de presupuestación, no siempre con éxito, y también nuevas técnicas para el control presupuestal.¹¹

A partir de estas consideraciones, la gestión pública puede ser entendida como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Sus actividades están compuestas por:

- a) Una gestión de las políticas que implica la identificación de necesidades, el análisis de las opciones, la toma de decisiones y la formalización de las mismas, la selección de programas, y la priorización en la asignación de recursos;
- b) La gestión de recursos, sean éstos financieros, humanos u otros; y,
- c) La gestión de programas y proyectos (Canales, 2002: 124).

¹¹ Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son: Reducir el tamaño del sector público, descentralizar las organizaciones, eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y jefaturas innecesarias, romper el monolitismo y la especialización de las organizaciones, promover la desburocratización y la competencia, dismantelar la estructura estatutaria, orientación al cliente, establecer sistemas de evaluación y cambiar la cultura. Véase Olías de Lima (2001).

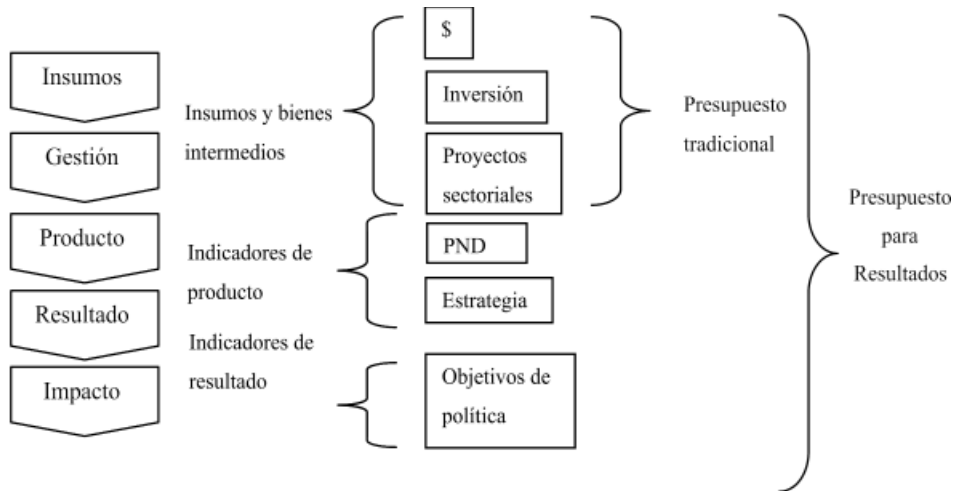
A su vez, Canales (2002) distingue tres niveles de gestión: 1) El nivel estratégico, que consiste en la priorización y la explicitación de las políticas, estrategias y objetivos, y en la asignación de los medios; 2) el nivel directivo, intermedio; y, 3) el nivel operativo de línea. Este conjunto de actividades tiene que estar sometido a procesos de evaluación sistemática que permita una valoración colectiva de los resultados de la gestión y las políticas públicas. Esta necesidad de evaluar para valorar el desempeño de la gestión nos lleva a una pregunta básica que tiene un trasfondo fundamental: ¿Qué medir?

Fiol y Ramírez (1995) responden señalando que es necesario definir el espacio global de consecuencias de las acciones de gestión más que en la medición de resultados, por lo que es necesario pensar que la clave para solucionar esto reside, en realidad, en la posibilidad de establecer o no una relación causa-efecto entre una acción y sus consecuencias, por lo que las actividades realizadas por el gobierno necesitan incorporar herramientas que le permitan una planeación y ejecución de políticas con una visión estratégica basada en la experiencia, construyendo así una base de conocimiento que propicie la detección de los errores y los aciertos de la implementación de programas para mejorar su desempeño. Este tema es crítico ya que, en varias ocasiones, se establecen programas en la administración pública bajo la premisa de que son efectivos para lograr los resultados propuestos cuando, en realidad, tienen relaciones causa-efecto endebles, con los consecuentes resultados contraproducentes.

La NGP tiene como condición el manejo lógico de la información por ser ésta el insumo básico de las políticas públicas. En su contexto, uno de los instrumentos fundamentales que la apoya es el PbR el cual, al incorporar la información del desempeño, se convierte en la herramienta de planeación que complementa al presupuesto tradicional ya que su principal característica es que provee información sobre la relación entre la asignación de los recursos presupuestarios y los resultados esperados con la intervención pública. Con el PbR se supera la asignación inercial de recursos porque aspira a lograr que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de objetivos. La implementación del PbR obliga a fortalecer la cultura organizacional de los entes públicos. (Véase Figura 1).

Para su buen éxito, es necesario sustentarlo en el concepto de cadena de valor, cuyo propósito es identificar las diversas actividades (insumos, gestión) que se desarrollan al interior de una organización para entender cómo contribuyen al logro de los objetivos propuestos y a la generación de valor (producto, resultado, impacto). Adicionalmente, el PbR debe formar parte del PND en el que queden integrados tanto el nivel estratégico como el programático.

Figura 1
Información del presupuesto tradicional a uno para resultados



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior muestra la relación entre el presupuesto tradicional, y el presupuesto para resultados: en éste, la aplicación de insumos y bienes intermedios genera productos cuyo resultado tiene impactos en la economía y la sociedad, generándose una cadena de valor atribuible a la intervención pública.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de mejorar la efectividad y la eficiencia en la asignación y en el gasto público para generar valor social lo tenemos en el sector agropecuario mexicano:

- La relación entre el gasto en agricultura y el crecimiento del sector es baja en comparación con Brasil, Chile y Perú, lo cual es indicativo de una frágil relación causal entre las actividades, componentes, propósito y fin de los programas agropecuarios;
- El bajo impacto del gasto público se debe, además, a la duplicidad de apoyos canalizados a través de programas y proyectos, lo cual resulta en un uso ineficiente de los recursos públicos. La evaluación de diseño revela indicios de duplicidades que restan efectividad a las intervenciones públicas y que incluso producen contraposiciones;
- La duplicidad se da de manera transversal ya que involucra a programas presupuestarios de diversas Secretarías de Estado: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA),

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y

- Existe un alto grado de complejidad para ejecutar el gasto.

Con el auxilio del monitoreo y la evaluación se puede mejorar tanto la alineación de los programas presupuestarios como la estructura programática del sector y el diseño de los programas presupuestarios, contribuyendo con ello a una mayor vinculación entre el gasto público y su impacto social y económico.

2.2. Marco institucional de la reforma presupuestaria en México

La implementación del nuevo esquema de gestión presupuestal orientado a resultados implica una serie de modificaciones al aparato institucional-constitucional mexicano que va desde reformas constitucionales hasta reformas a nivel reglamentario, pasando por diversas leyes federales, así como decretos y acuerdos institucionales. Las principales modificaciones legales se realizaron a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se modificaron los artículos: 6º, 73, 74, 79, 116, 122 y 134. Asimismo, fueron modificadas la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).¹²

Por medio de las reformas antes mencionadas, se da la oportunidad para establecer el PbR y el SED en los tres órdenes de gobierno, de realizar inversiones plurianuales, brindar transparencia a los indicadores de desempeño relacionados con el gasto público; fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales y armonizar la contabilidad gubernamental en el Estado mexicano. La modificación del Artículo 134 constitucional estableció los criterios que se deben aplicar sobre los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno; lo cual, se define de la siguiente manera:

Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados. Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de

¹² La normatividad aplicable a este esquema se relaciona principalmente con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF); el Acuerdo por el que establece las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales; el Programa Anual de Evaluación; y los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.

dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Para tal efecto, tanto el gobierno federal, como los gobiernos estatales, deben contar con instancias técnicas de evaluación independientes de los propios órganos de fiscalización, lo mismo que de aquellos que ejecutan los programas y los recursos públicos. Los recursos federales transferidos a los gobiernos locales, es decir, el gasto federalizado –con excepción del Ramo 28– estarán sujetos a la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen evaluaciones periódicas, en el marco de la legislación local vigente.¹³

De este modo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha Ley ordena. La LGCG también formaliza los lineamientos sobre los indicadores para la medición de los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, los cuales permiten dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto de esta Ley, a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que mediante los cuales se llevará a cabo la medición de avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales.

La implantación en los gobiernos estatales de sistemas que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos públicos de diverso origen con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como en un ejercicio permanente de evaluación se fortalecerá en los próximos dos años en virtud de que la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el marco de los trabajos para la armonización contable, establece la obligación de contar con elementos para medir el avance físico-financiero en la aplicación de los recursos federales. La Ley tiene la enorme virtud de promover la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de los fondos federales por medio de la armonización de los códigos contables y la introducción de la contabilidad por devengados.

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 85 dispone que para poder transferir los recursos públicos fe-

¹³ Un punto importante que hay que destacar es el hecho de que la versión vigente del SED, exige la respectiva evaluación de las participaciones federales. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado (esto no aplica a las participaciones federales, al ser recursos que los gobiernos de las entidades federativas y municipios ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones locales). Véase SHCP (2008).

derales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia las entidades federativas y hacia los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Que los recursos públicos ejercidos por las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos paraestatales e instancias públicas de carácter local sean evaluadas conforme a lo establecido en el Artículo 110 de dicha Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, realizados por instancias técnicas independientes de las propias instituciones que ejercen los recursos, y
- b) Las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos establecidos, y mediante el sistema de información instituido para tal fin por medio de la SHCP, los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos.¹⁴

En este sentido, la LFPRH también define que se elaboren indicadores de desempeño para los fondos ejercidos mediante el Ramo 33, pues las aportaciones de esta partida presupuestal van a dar directamente a los estados y municipios para apoyarlos a brindar servicios prioritarios en materia de salud, desarrollo social, infraestructura, seguridad pública y finanzas públicas locales. Estos indicadores fueron definidos por consenso en el marco de los esquemas de coordinación nacional hacendaria, de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. Su instrumentación implica un proceso gradual que se perfeccionará con base en su aplicación para el seguimiento y evaluación del Ramo 33, basados en el Artículo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda será la encargada de dar seguimiento a las metas de los indicadores que serán reportados de manera trimestral al Congreso de la Unión, y estarán disponibles en el portal de la propia Secretaría. Los indicadores reportados deben detallar de manera pormenorizada los avances físicos de las obras, el monto de los recursos transferidos y erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado, según se establece en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la LFPRH, así como los 48 y 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

¹⁴ Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La SHCP dará acceso al sistema de información a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las instancias de fiscalización de control y evaluación de las entidades federativas que lo soliciten, con el propósito de verificar el cumplimiento en la entrega de dicha información, su calidad, congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales. La ASF verificará que los recursos transferidos por la Federación se hayan aplicado a los destinos para los que fueron otorgados. Asimismo, verificará que se haya cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de tales recursos. Todas las evaluaciones deben ser publicadas en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas.

En resumen, las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto federalizado consisten en lo siguiente (SHCP, 2008b):

- Que el gasto federalizado (aportaciones federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas;
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
- Los resultados del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local, y
- El gasto que realicen los estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local.

Como se puede observar en el punto anterior, *todo gobierno deberá implementar mecanismos de monitoreo y evaluaciones de desempeño*. En este sentido, ¿cuáles son las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades federativas? Ante esta situación, inicia el reto para los estados de rediseñar su gestión e incluir sistemas de evaluación basados en resultados e impactos sociales.

2.3. Principios de la Gestión para Resultados

El resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, es decir, que los resultados sean totalmente aceptados y legitimados por la sociedad (Moore, 1998). Entendiendo por valor el resultado de las actividades que aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática. En estos términos la SHCP (2008a) la define de la siguiente manera:

Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

La raíz de cualquier modelo de gestión del desempeño son los arreglos institucionales que establecen las funciones y las facultades para decidir de los actores dentro del sistema, los flujos de información entre ellos, los incentivos y sus capacidades y por supuesto, el conducto para lograr los resultados. Pero como señala Scott (2008): ¿qué queremos decir por mejores resultados y cómo decidir qué ajustes hacer para conseguirlos?, ¿cuáles deben ser los objetivos de desempeño y cómo fijarlos?

La mayoría de los trabajos sobre Presupuesto basado en Resultados suponen un cambio desde el control de los *inputs* (insumos) y los *outputs* (productos) hacia los *outcomes* (resultados), ya que los productos no son la mejor medida de desempeño dado que pueden introducir distorsiones, por lo que los resultados son la medida de desempeño más deseable.

Resultados e impactos son conceptos o medidas de desempeño difíciles de “operacionalizar” para el funcionamiento de muchas de las áreas más importantes del gobierno por lo que la tentación de evaluar mediante productos es constante. Además, las soluciones al problema de la GpR son muy exigentes y, en buena medida, inaccesibles para los gobiernos de baja capacidad de gestión. Bajo estos supuestos, la GpR se rige con base en cinco principios básicos que describimos a continuación (SHCP, 2008a):

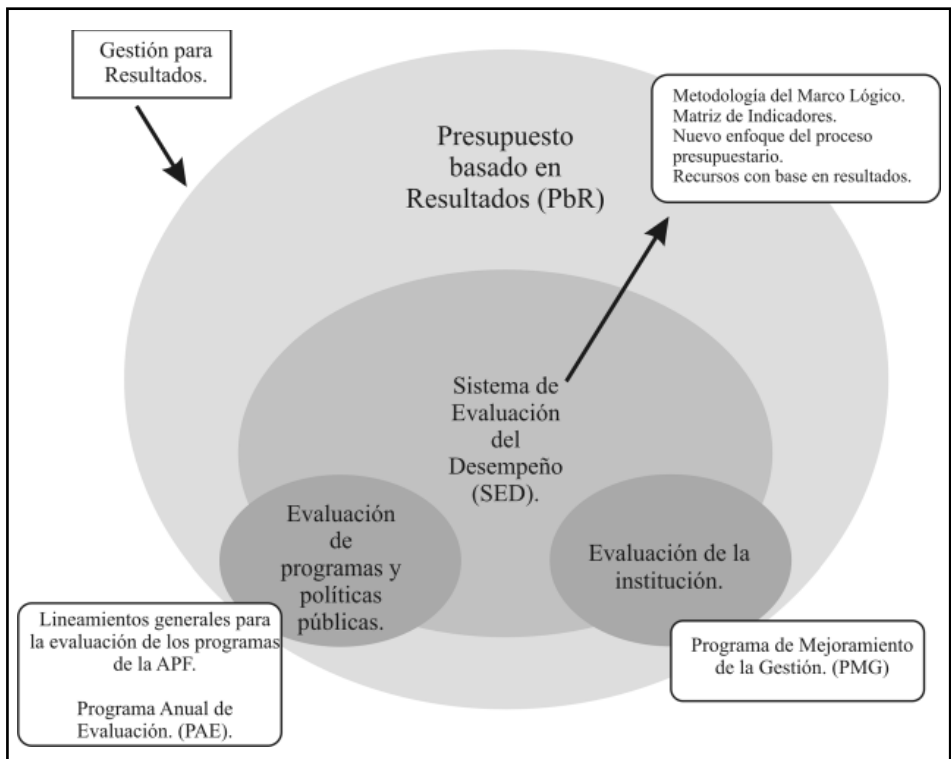
1. Centrar las decisiones en los resultados en todas las fases del proceso presupuestario;
2. Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados;
3. Mantener la medición e información sencillas;
4. Gestionar *para*, no *por* resultados, y
5. Usar la información de los resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas. (véase Figura 2)

Se destaca del cuadro anterior la importancia que tiene en la GpR el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público; entendiéndose como tales el ejecutivo, directivos públicos, instituciones y la misma sociedad civil.

Cabe destacar que estos principios no han formado parte totalmente de la cultura de gestión pública en México, en especial la discusión de los impactos sociales, dado que la orientación principal ha sido la aplicación del gasto público, sin conceder atención a la calidad del diseño y de la implementación

de las políticas para que efectivamente generen resultados socialmente aceptables.¹⁵ En este marco, es fundamental el cambio en la cultura tradicional de ejercer lo público en México, y más aún, cuando en el propio SED se enmarca la GpR como el principal pilar del proceso de cambio administrativo en nuestro país.

Figura 2
Elementos y componentes del SED



Fuente: Adaptado de SHCP (2008a).

¹⁵ Se puede considerar un avance en la última década, de los primeros esfuerzos que buscaban alguna medición para juzgar las acciones, pasando por la creación de un sistema de indicadores, se está llegando a sistemas más consolidados y que vienen mostrando su utilidad para ir mejorando la actuación y lograr mejores resultados. En este sentido, se plantea en forma de análisis, la importancia del liderazgo y la voluntad política de los gobiernos y de sus integrantes para implementar y sobretodo, utilizar la mecánica de evaluación como parte integral del actuar gubernamental; así mismo, el enfoque a resultados, dejando a un lado la visión recta de evaluar simplemente el cumplimiento de metas y buscar en cada actividad gubernamental el impacto social.

2.4. Proceso para la implantación del SED en entidades federativas: una propuesta institucional

Con base en las propuestas de modernización administrativa que ha llevado a cabo el gobierno federal mexicano, se puede destacar que hasta la administración federal 2006-2012, se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación por resultados en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, estos ordenamientos jurídicos no garantizan que las entidades federativas fortalezcan sus capacidades institucionales ni el cumplimiento a la Ley. Lo anterior parte de que si bien, se estableció legalmente la evaluación por resultados en México, los estados pueden adaptar dichos ordenamientos solo por cumplir con la normatividad, los cuales, en términos de Villalobos (2009) se pueden caracterizar por los siguientes aspectos:

- Elaborar indicadores generales prediseñados; es decir, son indicadores diseñados con base en un criterio propio y no basados en la realidad de medir, de forma integral, el impacto real del programa o política pública;
- Los Presupuestos basados en Resultados se elaboran de igual forma que a la manera actual (modelo incrementalista), sin ninguna metodología de apoyo al proceso de designación de recursos y en base a las prioridades políticas;
- La planeación gubernamental la realizan sin ninguna metodología definida; lo que conlleva a ejercer programas sin que generen impacto o en su caso, programas sin que generen soluciones a problemas públicos (mal diseño), y
- Los procesos de evaluación gubernamental no generan ningún impacto al desempeño de gobierno y de sus programas.

En este sentido y para la eficaz implantación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel estatal, es necesario articular cinco procesos elementales:

- a) Planeación estratégica;
 - b) Reformas al marco jurídico-institucional estatal;
 - c) Programación y presupuesto;
 - d) Seguimiento y evaluación, y
 - e) Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia.
- *Planeación estratégica*: se definen los programas que serán incluidos en el presupuesto y se alinean sus objetivos con los del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, así como de los programas derivados de éste. Se determinan los resultados esperados de los programas y de los recursos presupuestarios asignados para su ejecución;

- *Marco jurídico e institucional:* se implanta el marco jurídico que regula el PbR y el SED. Se determinan las instituciones y su competencia (responsabilidades y funciones), en diferentes ámbitos: globalizador, sectorial, por dependencia y entidad paraestatal. Se elabora la matriz de indicadores de los programas y se definen los indicadores de desempeño;
- *Programación y presupuesto:* se construye la estructura programática con base en la definición de los programas y las disposiciones de armonización en la materia. Se establecen los indicadores de desempeño y las metas de los programas incluidos en el presupuesto. Finalmente se asignan los recursos considerando los objetivos y resultados a lograr, así como la información de desempeño que corresponde;
- *Seguimiento y evaluación:* se da seguimiento al ejercicio presupuestario, considerando las disposiciones aplicables. Se monitorean los programas a través del análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño definidos en la matriz correspondiente. Se aplica un Programa Anual de Evaluación. Se entrega información a diferentes niveles de tomadores de decisiones, para que la utilicen en la mejora continua de la calidad del gasto público. Se apoya en la reasignación de recursos hacia los objetivos estratégicos y la racionalidad del gasto de apoyo administrativo, y
- *Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia:* se realiza el registro contable de la información financiera y de los indicadores de desempeño contenidos en la matriz de los programas. Mejora de la rendición de cuentas y la transparencia al Poder Legislativo local, la sociedad, los ciudadanos y los contribuyentes. Se establecen los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento y la evaluación, para que sus resultados apoyen la mejora continua del diseño y gestión de las políticas, programas y del desempeño institucional.

El contexto de la propuesta del SED se fundamenta en el marco de mayor pluralismo, equilibrios políticos diversos, déficit presupuestario y una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia. El problema central es si realmente las entidades federativas cuentan con valores de gestión orientados hacia el cambio y que hayan superado las tendencias al gasto improductivo. En tal marco, un reto para los estados que se plantea el SED es una revisión a fondo del sistema de presupuesto que:

- a) Desregule el exceso de controles, que han sido una característica de la gestión financiera local;

- b) Promueva una mejor calidad del gasto, el cual generalmente no ha sido el criterio fundamental;
- c) Establezca nuevos instrumentos que orienten la programación y el presupuesto a la obtención de resultados, y
- d) Dé preponderancia a la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto en el contexto de una dedicada y cuidadosa vinculación integral de la planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño.

Como se puede apreciar, se trata de una reforma programática y presupuestaria de carácter estructural, como elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas, que permita promover un sistema presupuestario más eficiente, eficaz y transparente, que posibilite que el gasto público se distribuya ordenada y oportunamente, basados en los resultados de las dependencias y por supuesto, según prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los programas derivados del mismo.

Los retos para la gestión pública estatal en materia de un nuevo modelo son entre los siguientes:

- *La voluntad política de cambiar esquemas de gestión deficientes.* En este sentido, el liderazgo y voluntad de los gobernadores y su gabinete es fundamental para lograr dicho cambio;
- *El reconocimiento de que es prioritario innovar ante un contexto administrativo en donde han prevalecido los controles y un exceso de normatividad.* Parte del nuevo contexto radica en la necesidad de fortalecer la planeación a largo plazo;
- *Programas permanentes de profesionalización bajo los nuevos enfoques de gestión.* El PbR-SED a nivel estatal tiene su fundamento en la formación y capacitación de funcionarios en materia de gestión, políticas públicas, programación, presupuesto y evaluación del desempeño, y
- *Enfatizar la prioridad de los gobiernos hacia los resultados y el impacto social.* En este sentido se plantea la oportunidad de rediseñar la cultura administrativa para orientarla a intervenciones públicas que resulten en impactos sociales concretos y verificables que den como resultado la creación de valor. Este contexto permite que los servidores públicos distribuyan y ejerzan liderazgo de este enfoque en toda la estructura organizacional de la entidad federativa. De otra manera, los esfuerzos por mejorar el desempeño gubernamental quedarían a la deriva.

2.5. Gestión para Resultados en entidades federativas: experiencias y avances en la materia

Ante lo expuesto en los apartados anteriores, es interesante destacar algunas propuestas de entidades federativas en México que han realizado esfuerzos e intentado orientar su gobierno con un enfoque a resultados. En este sentido, es importante apreciarlas en el sentido de retomar sus experiencias y retos para una institucionalización efectiva.

El primer caso que se presenta es el de Jalisco. Esta entidad federativa ha ido incorporado elementos encaminados al presupuesto con enfoque de resultados, la cual se utiliza como referente para la asignación de recursos en el presupuesto siguiente y se definen responsabilidades y compromisos institucionales en el logro de tales resultados. Para el diseño de ese nuevo modelo de gestión, se definieron las Prioridades del Gobierno, los Programas Especiales y los Proyectos Estratégicos que pasaron a formar parte de una Nueva Estructura Programática, la cual permitió hacer más transparente la acción gubernamental, y permitir la transición de un presupuesto por programas a un Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados.

El estado de Guerrero cuenta con una experiencia similar. El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG) de este estado es una herramienta de administración, que se estableció formalmente en julio de 2008, que permite evaluar el desempeño operativo y administrativo, mediante la obtención y conjunción de datos cuantitativos y cualitativos referentes a los programas, planes, actividades y proyectos gubernamentales que, una vez procesados, generan información que ayuda a la toma de decisiones para mejorar la entrega de los servicios públicos, el cumplimiento de metas y objetivos, y la administración eficiente de los recursos económicos, financieros y humanos.

A manera de análisis, en ambas entidades federativas se mantienen retos importantes, ya que es prioridad que utilicen como proceso de planeación y evaluación gubernamental los elementos y componentes del SED en cuanto al diseño de programas (matriz de marco lógico), de esta manera, se diseñarían los programas de manera oportuna, eficaz y por supuesto, con la oportunidad de ser evaluados y controlados por medio de indicadores específicos a los programas públicos.

Otra experiencia distinta y con avances considerables es la del estado de Chihuahua. El Presupuesto de Egresos en Chihuahua se elabora bajo la técnica de Presupuesto por Programas, sin embargo, a partir del presupuesto de egresos 2008 se integró la identificación del fondo o fuente de financiamiento

que permite relacionar el origen del recurso con el uso y destino de los mismos, estableciendo una estructura presupuestal y contable preparada para iniciar con los trabajos que permitirían instrumentar un Presupuesto basado en Resultados, con indicadores estratégicos y de gestión, dirigidos a la evaluación con enfoque de resultados a través de la metodología de Matriz de Marco Lógico. Complementariamente, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la administración pública estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de éste.

Uno de los grandes retos para esta entidad federativa es el reformar sus leyes locales en fin de institucionalizar jurídicamente estos procesos. Parte del cambio y/o rediseño institucional hacia resultados es integrar en la legislación estos enfoques, en materia organizacional y funcional. En este sentido, las diversas reformas llevadas a cabo por parte de la administración pública federal forman parte de este contexto.

La experiencia de los estados de Hidalgo y Guanajuato demuestra otro avance en la materia. En el caso de Hidalgo, el Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo 2005-2011, PREFIDE, tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos y aplicarlos de manera eficaz y eficiente. Uno de los proyectos contemplados en el PREFIDE, con injerencia en el Presupuesto de Egresos, tiene como objetivo estratégico garantizar que este presupuesto sea el mejor instrumento para el financiamiento del desarrollo, usando los recursos con una clara orientación hacia la obtención de resultados concretos, medibles a través de indicadores, para la cual se pretende instrumentar un Sistema de Presupuesto de Egresos por Resultados. El objetivo es medir los resultados obtenidos respecto a los previstos, siguiendo criterios preestablecidos sobre niveles de eficiencia, eficacia, productividad, calidad y congruencia, permitiendo determinar eventuales desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas, con un enfoque no solo comparativo sino fundamentalmente preventivo.

En la experiencia de Guanajuato y con la finalidad de identificar de manera precisa cuál será el resultado del ejercicio del gasto del gobierno y cuál será el impacto final que se verá reflejado en la sociedad, el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009, logra sentar las bases de un proceso que orienta a la implementación del Presupuesto con base en Resultados. De esta manera se ha dividido el ciclo presupuestal en cuatro etapas:

1. Definición del Plan Estratégico. En esta etapa cada sector identifica problemas de desarrollo en diferentes poblaciones objetivo o áreas de enfoque, acorde a su función atendiendo a las diferentes temáticas de demanda social;
2. Definición de Programa Operativo Anual (POA). A través de este programa, cada organismo identifica los programas, presupuestos y proyectos de inversión en los que participa, los productos y servicios que va a generar a través de sus actividades u obras, así como los insumos que serán requeridos. En esta etapa, se diseñan los indicadores por medio de los cuales se podrán visualizar los resultados y el avance en el cumplimiento de dichos programas y proyectos. Así mismo, en esta etapa se definen los objetivos particulares y metas a atacar por cada organismo, plasmándolas en una herramienta administrativa, denominada Tablero de Control;
3. Regulación control y seguimiento de la operación y ejecución. A través de los indicadores definidos en la etapa anterior, en esta etapa se mide periódicamente el avance con respecto a las metas y objetivos programados dando mayores elementos para la toma de decisiones con respecto a la fuentes de financiamiento que serán utilizadas para hacer frente a las necesidades próximas de recursos, derivadas de las actividades u obras que restan para alcanzar los resultados planeados;
4. Evaluación de resultados e impacto de los programas. Esta etapa consiste en la evaluación del impacto final que producen en la sociedad, los resultados generados por los programas y proyectos de inversión. Esta evaluación busca identificar si los cambios reflejados en la población objetivo o áreas de enfoque a las que estaban dirigidos dichos programas y proyectos, fueron positivos y acordes con la demanda y necesidades de la sociedad, y
5. La Secretaría de Finanzas con la finalidad de modernizar el sistema de gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, a partir de 2007 se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

En este sentido, pueden observarse iniciativas interesantes en la medida que buscan mejorar tanto en el aspecto financiero como en el de gestión. Sin

embargo, las experiencias de Guerrero y Jalisco muestran la plena necesidad de iniciar con un proceso de planeación eficaz y con metodologías que apoyen al correcto diseño de programas. Por lo tanto, es un enorme reto de igual forma para Guanajuato e Hidalgo. Un proceso de esta magnitud conlleva a que estas entidades federativas fortalezcan las áreas de planeación, programación y presupuestación, tanto en el marco legal, financiero y por supuesto, de capital humano. Este último término es importante en la medida de que los directivos públicos que encabecen estas áreas cuenten con los conocimientos, experiencia y voluntad política de llevar un cambio de esta naturaleza.

Una última experiencia que se presenta es la del estado de Zacatecas. La Secretaría de Finanzas, con la finalidad de modernizar el sistema de gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

Otro elemento que modificó la forma y contenido de la rendición de cuentas en Zacatecas ha sido la legislación y normatividad administrativa que regula la asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos, principalmente los de origen federal, ya que el mayor porcentaje de los recursos presupuestales que aplica el gobierno estatal son provenientes de participaciones y aportaciones federales. Este factor ha tenido una importancia fundamental ya que ha obligado a la Secretaría de Finanzas a observar una serie de disposiciones legales y administrativas relacionadas con las funciones de ejercicio, control y evaluación de la gestión presupuestal y de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes fondos de origen federal.

Puede apreciarse en las experiencias anteriores avances en sus procesos, sin embargo, una tarea pendiente para las entidades federativas es el fortalecer a sus municipios para que inicien con este cambio institucional. En este sentido, se establece la eficaz gestión intergubernamental para que desde la entidad federativa, se promuevan estos enfoques de gestión y se lleven a cabo desde un ámbito municipal. De esta manera, los servicios de competencia local y estatal, contarían con una orientación distinta a la actual, hacia la generación de impactos sociales.

2.6. Hacia una metodología para implantar el sistema de gestión y presupuestación para resultados en estados y municipios: experiencia latinoamericana

La implantación del PbR-SED a nivel estatal se ha beneficiado con las iniciativas de algunas entidades federativas que han desarrollado un trabajo de vanguardia en esta materia. No obstante, se requieren de esfuerzos adicionales que hagan posible que en un plazo razonable los tres órdenes de gobierno se incorporen plenamente a la gestión para resultados. Un elemento crítico para poder lograr la extensión del PbR-SED a las entidades federativas radica en la posibilidad de realizar un levantamiento y procesamiento de la información sobre el estado en que se encuentra éste en las 32 entidades federativas en los temas de:

- a) Ajustes jurídicos alineados al PbR;
- b) Avance en el cumplimiento de mejoras al ciclo presupuestario;
- c) Armonización contable, y
- d) Transparencia.¹⁶

Con el levantamiento y procesamiento de la información, se espera poder hacer una valoración sobre los efectos e impactos que permita establecer un plan de acción para el proceso de apoyo a la implantación del PbR-SED en las entidades federativas; de esta manera fortalecer la toma de decisiones para:

- Establecer estrategias que permitan a los gobiernos estatales la implantación de una presupuestación y evaluación para resultados, y
- Fortalecer el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio presupuestario, rendición de cuentas y transparencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

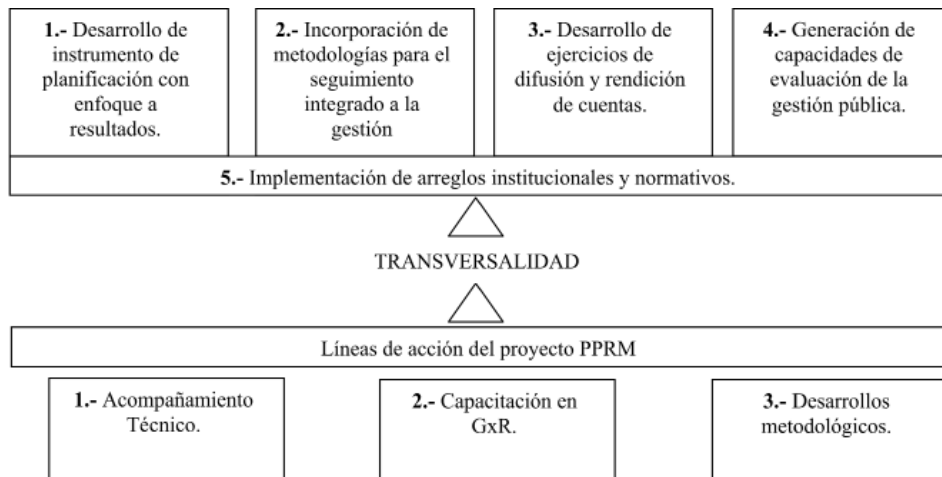
El cuestionario de diagnóstico desarrollado por la SHCP contiene los reactivos necesarios para conocer la situación actual. El diagnóstico situacional por entidad federativa contempla los siguientes factores: normativos/legislativos, planeación estratégica, programación, estructura programática, gestión de programas presupuestarios y proyectos de inversión, ejercicio del gasto, presupuesto basado en resultados, armonización contable, contabilidad pública estatal, sistemas de información, monitoreo y evaluación de la gestión pública local y transparencia presupuestaria. La información sobre el estado que

¹⁶ El Programa de Apoyo al Presupuesto basado en Resultados, Fase I (Préstamo No. 2043/OC-ME), en su Componente IV. Extensión del PbR a Entidades Federativas, cuyo objeto es promover y apoyar a las entidades federativas en la implantación del PbR, proporciona recursos para llevar a cabo dicho levantamiento. El 18 de junio de 2010, el *Diario Oficial de la Federación* hace pública la operación e invita a los consultores a enviar sus expresiones de interés. La convocatoria también sale publicada en la United Nations Development Business.

guarda la implantación del PbR-SED en las entidades federativas hará posible que cada una de éstas conceptualice la estrategia necesaria para fortalecer la gestión estatal, por cuanto en este nivel de gobierno recae buena parte de la responsabilidad de ejecución del gasto público. Con ello, se pone énfasis en la necesidad de que los recursos asignados y los resultados obtenidos sean proporcionales.

Un ejemplo de implantación exitosa del PbR se encuentra en la experiencia territorial colombiana. El proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM), enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación para resultados, se desarrolló con gran éxito con el apoyo del Grupo de Presupuesto por Resultados del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El PPRM, enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, se desarrolló bajo tres *líneas de acción*. A través de su implementación, el equipo técnico nacional, dirigido por el DNP, buscó cumplir el objetivo del proyecto; destacando tres aspectos funcionales de su implementación (DNP, 2008).

Figura 3
Componentes del Proyecto PPRM



Fuente: Elaboración propia en base a DNP (2008).

La primera línea de acción, basada en el *acompañamiento técnico*, consistió en brindar asesoría permanente a los equipos técnicos de las entidades territoriales para que, trabajando en forma conjunta, fuera posible compartir y transferir la metodología de gestión y presupuestación por resultados, resolver

dudas y construir conjuntamente instrumentos de planificación estratégica y financiera bajo el enfoque de resultados.

La segunda, la *capacitación en gestión pública orientada a resultados*, tuvo como propósito transferir a los funcionarios de la entidad los conceptos y la metodología relacionados con el desarrollo de un sistema de gestión como el propuesto por el proyecto, de tal forma que se dejara una capacidad instalada y se apoyara la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados.

Y, por último, la tercera línea hace referencia al *desarrollo de metodologías* para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera. Estas metodologías se ven reflejadas en el desarrollo de formatos, manuales y procedimientos para la realización de dichos ejercicios. Estas líneas de acción fueron permanentes en la ejecución del proyecto y su aplicación transversal hizo posible el desarrollo de cada uno de los componentes que facilitaron la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados en los municipios piloto.

Figura 4
Fases de implementación del Proyecto en gobiernos subnacionales:
Experiencia latinoamericana

1	2	3
Preparación	Diagnóstico	Montaje
<ul style="list-style-type: none">• Presentación al gobierno.• Conformación: unidad coordinadora.	<ul style="list-style-type: none">• Proceso presupuestal.• Proceso de planeación.• Sistemas de información.	<ul style="list-style-type: none">• Instrumentos de planificación.• Seguimiento integrado.• Rendición de cuentas.• Evaluación.

Fuente: Elaboración propia en base a DNP (2008).

La ejecución del proyecto fue dividido en *tres fases de implementación*, que resumen el proceso experimentado en cada uno de los municipios y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal. En el caso mexicano, se destaca esta experiencia en base al estudio de Villalobos (2009), donde puntualiza la importancia del SED en los gobiernos locales. En tal propuesta,

el autor destaca la viabilidad de implementar en las estructuras municipales un enfoque de gestión y presupuesto con orientación a resultados; así mismo, la aplicación efectiva de una política de evaluación al desempeño en lo local. Por lo tanto, permite verificar que dicho cambio en los enfoques de administración pública se darán en la medida que exista la voluntad, visión y liderazgo de querer cambiar las cosas y generar desde un ámbito subnacional, la generación de valor público.

Conclusiones finales

El presente capítulo tuvo como objetivo describir el proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados y del SED en las entidades federativas de México. En este sentido, se pudo observar que en la administración pública mexicana se están sentando las bases para una incorporación de los principios que permitan el fortalecimiento de una GpR en el ámbito estatal. Los cambios en la legislación federal en la materia señalan la obligatoriedad para que todas las autoridades locales transparenten el uso de los recursos públicos e informen sobre los resultados e impactos que las acciones de gobierno tienen sobre el bienestar de la población. El fortalecimiento de las capacidades de gestión en materias financiera, de planeación, así como de evaluación, son aspectos claves para que el gobierno asegure mayor éxito en la creación de valor público y en la satisfacción de las demandas de la población, la cual exige que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con prontitud, eficacia, eficiencia y transparencia.

En cuanto a la presente administración federal, se reconoce el interés gubernamental por avanzar hacia una gestión para resultados con impacto social. Su institucionalización en el Estado mexicano y en especial en las entidades federativas implicará que la cultura de gestión y la política debe cambiar en México; con lo cual, podría existir una gestión más responsable y que valora la búsqueda del impacto social y con ello del desarrollo.

La introducción del SED y del PbR son aportaciones significativas que contribuirán a aportar elementos que ayuden a los gobiernos a detectar errores en la instrumentación de sus programas y corregir sus políticas en el marco de sus ámbitos de autoridad y en atención a sus esquemas de planeación, considerando la coordinación con las autoridades federales. Estados como Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, Yucatán y Zacatecas, entre otros, dan muestra del avance en esta materia. Sin embargo, se ha podido apreciar que se requiere de un enorme esfuerzo que integre no sólo recursos públicos, sino inversión en voluntad, iniciativa, liderazgo político y sobre todo, en el cambio de cultura y de enfoque hacia la creación de resultados.

Con base en esta propuesta, se plantea en las entidades federativas, como primer término, el inicio de una gestión para resultados, factor esencial para el logro de todos los procesos de cambio y modernización estatal. En esta vertiente, la GpR fomenta una cultura organizacional que orienta la gestión a resultados de impacto para la comunidad. De esta manera, la voluntad y visión del servidor público es fundamental para sostener este cambio. En términos del ejercicio presupuestario, el cambio que se propone parte de modificar la distribución de recursos de un modelo incrementalista (tradicional) a uno con orientación a beneficios sociales. Este rediseño se complementará en la medida en que los gobiernos estatales fomenten, como inicio en su gobierno, una gestión orientada a resultados. Por lo tanto, la presupuestación se enlaza con la cultura organizacional y directiva que se establece en un GpR, donde los recursos estatales se ejercen con base en los resultados obtenidos y se distribuyen bajo el mismo criterio. El rediseño debe contemplarse no sólo a nivel estatal sino también municipal. El diagnóstico sobre el estado en que se encuentra el avance del PbR-SED a nivel estatal que lleva a cabo la SHCP con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puede aportar elementos claros para fortalecer la estrategia de implementación en la vasta geografía nacional.

La esencia principal del SED en un contexto federal son sus componentes de evaluación de programas-políticas públicas y el desempeño de las instituciones. En un contexto estatal, se establece el primer componente como la opción para la entidad federativa en mejorar el desempeño de sus programas públicos mediante diversos elementos científicos. Parte de ello es la naturaleza del cambio, el fomentar un nuevo gobierno estatal con procesos de planeación-presupuestación y evaluación del desempeño acorde a las nuevas tendencias mundiales y a la participación científica. En este sentido, se abre la posibilidad de un cambio en la manera de ejercer lo público. En otros términos, los elementos metodológicos del SED (MML, MIR) en un nivel estatal, se establecen como la opción para fomentar un rediseño administrativo en busca de resultados, es decir, el diseñar correctamente los programas estatales y sectoriales. Dado el peso específico de los municipios en la asignación y gasto público, este diseño administrativo debe tenerlos en cuenta como una agenda inmediata a ejecutar.

CAPÍTULO 3

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: EXPERIENCIAS Y RETOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 3. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: EXPERIENCIAS Y RETOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

José María Ramos y Alberto Villalobos
Profesores-investigadores

Introducción

Una característica de la administración pública (AP) en los últimos años ha sido el crecimiento del sector público en términos de sus escalas y diversidad de actividades. Lo anterior ocurre simultáneamente a una creciente importancia de la rendición de cuentas, resaltando tanto la responsabilidad por los resultados de la gestión y sus políticas, así como la necesidad de disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones (Guzmán, 2005). En este sentido, la AP ha intentado evolucionar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos (valor público).

Es en esta coyuntura, donde deben de conciliarse los esfuerzos para llevar a cabo procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado y mejore su actuación en base a la creación de impactos sociales. Uno de los elementos considerados en un contexto internacional y utilizado en las referencias mundiales en cuanto a reformas y modernización de la administración pública son los mecanismos para *evaluar el desempeño gubernamental*.¹⁷ Esto se deriva por la oportunidad de que las acciones gubernamentales puedan ser medidas, controladas y por supuesto, evaluadas según el objetivo de cada programa y/o política pública; de esta manera, conocer el impacto real de cada acción de gobierno, el desempeño de las instituciones así como del impacto social en el ejercicio de los recursos públicos.

Ante lo expuesto, el objetivo principal de este apartado es analizar la importancia y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto municipal, lo cual, se considera importante

¹⁷ Se puede presentar la experiencia de Inglaterra, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI) y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos (Improving Management in Government: the Next Steps), en 1988. En un mismo contexto se presenta el caso de E.U.A, con la National Performance Review, encabezada por el entonces presidente William Clinton; quien mediante este proceso, orilló a que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual, se midieran los resultados, establecieran metas, objetivos y midieran sus avances. En un contexto latinoamericano se destaca el gobierno Chileno, mediante el esfuerzo del Ejecutivo por modernizar la gestión asumido en 1994 por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES); iniciando en 1997 con la evaluación de programas gubernamentales en un contexto nacional. Véase Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (1999), Banco Mundial (2007), Gore (1994) y Muñoz (2005).

en la medida de que los municipios mexicanos requieren ser más eficientes en el ejercicio de los recursos, más eficaces en el cumplimiento de metas institucionales; en suma, fortalecer sus capacidades institucionales para mejorar el desempeño gubernamental. El supuesto que se define para este capítulo es que: la institucionalización efectiva de una política de evaluación del desempeño en un ámbito local, se requiere, como mínimo, un cambio institucional, cultural y de gestión.

El presente documento se define en cinco secciones. La primera, establece el contexto de la evaluación del desempeño en los municipios mexicanos, lo cual, se define que uno de los grandes desafíos de los municipios mexicanos es incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. El segundo tema destaca el marco institucional en México de la evaluación del desempeño en un contexto local; en este sentido, se describen las diversas modificaciones legales que se han presentado en la actual administración federal (2006-2012), así mismo, su impacto y sus efectos en un contexto municipal. El tercer y cuarto apartados ofrecen elementos importantes de evaluación al desempeño en un ámbito local. En este sentido, se destacan los criterios de evaluación y una propuesta de indicadores para los municipios, de esta manera, fundamentar en un contexto local una agenda estratégica de evaluación integral y transversalmente. El último apartado destaca las experiencias en México en cuanto a mecanismos de evaluación, señalando las diversas iniciativas provenientes del gobierno central y de asociaciones, de igual forma, que las principales experiencias de municipios en México que han llevado a la práctica estos mecanismos de gestión.

3.1. Contexto de la evaluación en los municipios mexicanos

Uno de los grandes desafíos de los municipios mexicanos es como incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. El tema de la evaluación de la gestión y las políticas no ha sido prioritario, no obstante de que los municipios mexicanos se han enfrentado a limitaciones de recursos, grandes demandas sociales, lo que implicaría una mayor optimización de recursos (Weiss, 1998). Una de las razones de este desinterés gubernamental se atribuye a que los municipios mexicanos no han reformulado sus procesos de toma de decisiones con base en nuevos enfoques de gestión, que les permitan fortalecer su desempeño gubernamental, generar mayor impacto en sus políticas en un marco de escasez de recursos.

Esta situación se atribuye a diferentes factores, pero destacan la relativa renovación de cuadros directivos que cuenten con nuevas formas de abordar los

asuntos públicos en el ámbito local, lo que impacta en las constantes demandas sociales. Bajo ese marco, se puede afirmar que el problema de la inseguridad que caracteriza a mayor parte del país es producto de una inadecuada evaluación y de su rediseño de las políticas o acciones en materia de seguridad, aunado a una deficiente gestión intergubernamental en materia de seguridad y prevención en el tema.

Uno de los elementos centrales de las administraciones públicas son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización. La idea fundamental de la evaluación es conocer la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas. La finalidad es conocer si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido. Para países como México, poco acostumbrados a las evaluaciones, es una prioridad porque permite monitorear los avances, problemas y desafíos de la gestión y las políticas públicas. No obstante es a inicios del año 2000 cuando de manera incipiente inicia la discusión institucional acerca de la importancia de incluir procesos de evaluación de políticas, con la finalidad de promover una mayor racionalidad en las políticas. Estos procesos han tenido el impacto local de intentos de promover una mayor modernización administrativa, que en parte se ha reflejado en mejores prácticas de gestión local,¹⁸ pero que desde nuestra perspectiva no han permitido generalizar esas prácticas para institucionalizar procesos de gestión y políticas estratégicas en materia de competitividad y bienestar local. En otras palabras, en el ámbito local se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y desarrollo fundamentados en procesos de evolución de sus gestiones y políticas públicas locales.

Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas y en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de incertidumbre y de limitadas capacidades de gestión. Esta situación existe porque a pesar de la inclusión del enfoque de las políticas públicas como parte de la gestión local, ha sido muy incipiente la consideración a los procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento, en especial en los países latinoamericanos (Ospina, 2000).

La evaluación de políticas se asocia al control de gestión, el cual desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, constituye uno de los pilares de la

¹⁸ En este contexto se destaca el certamen anual Premio Gobierno y Gestión Local promovido por el CIDE; el cual, definió una clasificación importante por rubro de política pública para la participación en el certamen. De esta manera podemos encontrar programas innovadores que se refieren a distintas temáticas: desarrollo municipal, conservación ecológica, infraestructura municipal, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación urbana, política social, fortalecimiento municipal, salud pública, seguridad pública, servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas. Véase www.premiomunicipal.org.mx.

inevitable regeneración de las instituciones públicas (Ruano, 2001). Desde este enfoque, Ruano propone un cambio en los controles de gestión en dos planos:

1. El número de controles habrá de reducirse y no debe ser instrumento de sanción, sino de medida del rendimiento según los objetivos propuestos;
2. El control no es un fin en sí mismo, debe ser un medio de *reorientar* la acción en función de los resultados obtenidos, y
3. El diseño de sistemas de control ha de trascender el marco organizativo y hacerse accesible a nuevas audiencias, es decir, un sistema de información de carácter público.

Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; permite adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político. En otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque estratégico permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión de la seguridad pública (Ramos, 2006). No obstante, a pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

Esta concepción de la evaluación hacia el desarrollo cuestiona el enfoque tradicional del control de gestión, en términos de que al fijarse la norma nada se discute, se ejecuta el presupuesto, se reproduce la norma en el tiempo y se desdibuja la intención última de la decisión, porque el criterio de validez es la legalidad (Ruano, 2001). De ahí que se cuestione si ¿esto es eficaz?, ya que ante la falta de sistemas de información de evaluación no puede conocerse la calidad de los servicios y establecer mecanismos de corrección. Por ello se concibe que la transparencia analítica sea el principal apoyo para cualquier iniciativa de delegación de responsabilidades para el ejercicio responsable de la acción pública. Como se aprecia, los procesos de evaluación se asocian a otros procesos relevantes como son el control de gestión, rendición de cuentas, transparencia y legitimidad gubernamental, que en su conjunto, no se han generalizado e institucionalizado como prácticas exitosas en los municipios mexicanos. De ahí que la adopción de esos enfoques refleje la necesidad de un cambio en los valores de cultura de gestión y de la política pública.

Si se asocia la evaluación a un mayor rendimiento de los gobiernos locales, se plantea entonces, si enfoques exitosos adaptados al ámbito público pueden generar mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Se ha comentado que los enfoques de la gestión estratégica y readministración parten de una premisa; el reconocer que la gerencia privada puede tener la capacidad conceptual y operativa de ofrecer resultados en el ámbito público, si tales enfoques pueden adoptarse a las distintas dimensiones que condicionan la gestión pública, especialmente en países como México y en políticas tan complejas.

En ese contexto, no es un problema central si la gestión pública puede adoptar y adaptar los mismos criterios de rendimiento que a la empresa privada. Lo relevante es que tanto organizaciones públicas o privadas deben competir a partir del mismo momento en que los ciudadanos comparan la calidad de vida, a través de un mayor desarrollo local. Por ello, Ruano (2001) concibe que no existe una contradicción entre la lógica mercantil y la social, sino el verdadero desafío es conciliar rentabilidad y solidaridad, especialmente en países como México en donde las demandas sociales son agudas. En ese marco, los procesos de evaluación de políticas son relevantes por las razones mencionadas, aunado a que permiten darle un rumbo estratégico a la acción de gobierno local hacia la competitividad y el bienestar.

El rendimiento de los servicios públicos está en función del equilibrio entre dos imperativos: las restricciones financieras y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos-usuarios. En este sentido, la optimización de los resultados de los servicios está sujeta a:

- Evaluación correcta de necesidades;
- Determinación de objetivos y programas coherentes con las necesidades constatadas;
- Grado de calidad de las prestaciones según las necesidades, y
- Búsqueda de la mejora de la productividad (Ruano, 2001).

La gestión de los recursos es un modo de responsabilización que está en función de:

- La cantidad de medios con que se cuenta y su control, con respecto a la complejidad;
- La sofisticación de los conocimientos;
- La calidad del servicio, o
- El grado de innovación incorporado.

Estos criterios son una prioridad institucional del proceso de cambio gubernamental en los municipios mexicanos, pero a pesar de esta ventaja,

no han logrado una redefinición del enfoque de evaluación, lo que se puede atribuir a las siguientes razones:

- Una cultura deficiente de gestión;
- La ausencia de un enfoque de gestión estratégica y transversal;
- Otras prioridades de corto plazo de los municipios, y
- Limitado personal capacitado en temas de gestión de la evaluación.

3.2. Marco institucional de la evaluación del desempeño en México: sus efectos e impactos en un ámbito municipal

Con la administración federal (2006-2012), encabezada por el Presidente Felipe Calderón, se ha iniciado con la visión de fomentar en el Estado mexicano una AP orientada hacia resultados. Este proceso se institucionaliza jurídicamente en diversas leyes reformadas desde inicios de su mandato presidencial.¹⁹ Basados en estas modificaciones, la herramienta que sostiene al proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados que el gobierno federal quiere implantar es la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el cual, es un modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones; además, define a las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador. Uno de los aspectos primordiales de este proceso de modernización administrativa en México es la obligación para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración con base en resultados.

En este sentido, una de las reformas directamente relacionadas con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el D.F., son las adiciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución, para que las Legislaturas de los Estados y del D.F., cuenten con *entidades estatales de fiscalización*, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad,

¹⁹ Durante el 2007 se discutió y aprobó el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, que en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. Puede destacarse la reforma al artículo 134 constitucional publicada en el DOF el 7 de mayo del 2008 lo siguiente: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Así mismo, incluye dentro esta reforma constitucional la temática de evaluación: los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79, que estos artículos establecen las facultades a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación en materia de vigilancia y fiscalización.

anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.²⁰ En el caso específico del Artículo 134 constitucional, se incorpora el compromiso de: los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 49, fracción V, establece la obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., en ejercer los recursos de aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH);²¹ así mismo, dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del Artículo 48 de la presente.²²

Modificaciones recientes en un contexto municipal

En el marco de la reforma constitucional, el 21 de enero de 2008 se publicaron en el DOF, los *Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33* (DOF, 2008a), donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. El complemento se emitió el 25 de febrero de 2008 en el DOF, bajo el título de *Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas*; en cuyo contenido se establece que las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales del D.F., así como sus administraciones públicas paraestatales, deberán informar de manera trimestral a través del sistema

²⁰ Adicionalmente a lo anterior, se reformó el artículo 49 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de realizar auditorías y emitir recomendaciones sobre los recursos federales que ejercen las entidades federativas y municipios, distintos a participaciones; aclarando, que estos recursos federales sujetos a fiscalización por parte de la ASF incluyen las aportaciones del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas. Véase SHCP (2008).

²¹ La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. Véase artículo 110 de la LFPRH.

²² Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la LCF.

electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos (DOF, 2008b).

El 31 de marzo de 2008 se emitió el *Acuerdo por el que se Establecen las Disposiciones Generales del SED*, el cual precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. En términos generales se trata de las mismas disposiciones emitidas en los lineamientos, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH (DOF, 2008c).

Ahora bien, en marzo de 2009 la SHCP emitió los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 (SHCP, 2009); el cual, dicha disposición establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Cabe destacar que dentro de esta disposición se enmarca la propuesta de los indicadores de cada fondo que conforma el Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Frente Amplio de Izquierda Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF).

En resumen, se puede observar que las distintas modificaciones al marco jurídico mexicano impactan en un ámbito municipal en los siguientes aspectos (véase Cuadro I).

Las iniciativas presentadas anteriormente son del ámbito de las entidades y dependencias de la APF, con sus niveles de estrategias, programas, proyectos y actividades. El sistema federal mexicano otorga a los niveles subnacionales amplios márgenes de autonomía. Por lo tanto, en torno a la evaluación de la gestión cada gobierno municipal diseña sus iniciativas con base en sus capacidades institucionales y con la estructura operativa y técnica con la que

Cuadro I

MARCO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y SUS IMPACTOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Ordenamiento jurídico	Descripción de reforma	Impacto en un ámbito local
Artículo 134 constitucional	Los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.	Cambio en el enfoque actual de administración. Orientación del gobierno local a resultados.
116, 122 y 49 de la CPEUM	Legislaturas de los Estados y del D.F. cuenten con entidades estatales de fiscalización; órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.	Facultad para que los órganos estatales de fiscalización evalúen los recursos y emitan recomendaciones del gasto federal que ejercen los municipios (aportaciones Ramo 33, gasto reasignado y subsidios).
Artículo 49, fracción V de la LCF.	Obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., en ejercer los recursos de aportaciones federales en base a la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la (LFPRH).	Los municipios deberán fortalecer sus estructuras internas para evaluar el desempeño de las aportaciones federales; mediante el uso de indicadores y por instancias técnicas independientes de quienes los ejerzan.
Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33	Se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo.	Los municipios deberán de adecuarse institucional y organizacionalmente para el cumplimiento de dichos recursos. De esta manera, se tendrá a una sola instancia globalizadora como coordinadora local de estos lineamientos. Aunado a lo anterior, se deberá iniciar con una gestión intergubernamental eficaz con las dependencias coordinadoras del Ramo 33. Internamente, el propio ayuntamiento deberá fortalecer sus lazos con las dependencias y entidades paramunicipales para facilitar las diversas tareas que conllevan estos lineamientos.
Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas	Se establece que las entidades federativas y sus municipios deberán informar de manera trimestral a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos.	
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED	Incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH.	
Indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33	Establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Cabe destacar que dentro de esta disposición se enmarca la propuesta de los indicadores de cada fondo que conforma el Ramo 33: FAEB, FAETA, FAM, FASSA, FASP, FAIS, FORTAMUNDF y FAFEF.	

Fuente: SHCP (2008 y 2009), y DOF (2008a, 2008b, 2008c, 2006, 1978 y 1917).

cuenta, y en diversas ocasiones en coordinación con el gobierno federal.²³ Sin embargo, el impacto de las diversas modificaciones legales que se asimila en los municipios es de gran significado. Primeramente, por el hecho de que los gobiernos locales deberán de rediseñar sus estructuras organizacionales, de gestión y sobretodo, en la preparación del capital humano para cumplir con dicha normatividad. Aunado a lo anterior, el impacto más fuerte de estas modificaciones es el cambio que se pretende; el de orientar a la administración pública local a resultados. En este sentido, ¿Cuales son las capacidades institucionales de los municipios en México para iniciar con este enfoque y llevarlo a la práctica de manera eficaz y sobretodo, con resultados?

Ante lo expuesto, se plantea un gran reto para los gobiernos locales de México. Partiendo de lo anterior y ante el contexto de crisis prevaleciente en nuestro país y sus consecuencias en un ámbito municipal, se presenta la necesidad de un rediseño en el enfoque actual de administración municipal; el cual, no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales. Esto se deriva por la inminente necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y fomenten desde este nivel de gobierno la creación de impactos sociales.

3.3. Criterios de evaluación y los indicadores de desempeño en un ámbito local

La evaluación del rendimiento de servicios públicos consiste en la afirmación de un juicio de valor sobre los productos y los efectos de las políticas públicas. El juicio de valor se asocia a los siguientes aspectos de la gestión pública:

- La efectividad de la acción pública (*outcomes*) es una condición necesaria de su eficacia, y

²³ Desde hace algunas décadas se han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de la gestión hacendaria en las entidades y municipios, orientadas a fortalecer el Pacto Fiscal de la Federación. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha liderado varias de ellas: gestión tributaria eficiente y con equidad; manejo adecuado de la deuda pública; rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto, el presupuesto por programas, entre otros. Una experiencia en este contexto es el Gobierno del Estado de México, ya que desde hace algunos años, con una interesante iniciativa en la que, mediante un convenio, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno acuerda con 120 municipios del Estado, colaboración técnica para el fortalecimiento del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública, simplificación administrativa y transparencia. En la temática de transparencia y el acceso a la información caracterizan al sistema de evaluación de la acción gubernamental en el Estado de Guanajuato. El Estado de Guerrero está en fase de ajuste de su estructura programático-presupuestal como parte del proceso de diseño del Presupuesto basado en Resultados. Véase Medina (2007).

- La evaluación de la eficiencia analiza la relación entre los recursos invertidos y el producto final del programa (*outcomes*).

Una pregunta central que implica la evaluación de la gestión y las políticas es en torno a si se hubiesen obtenido los mismos resultados finales con menos recursos o si, llegado el caso, hubiese podido lograrse un mejor resultado con los mismos recursos. Las políticas y programas públicos sólo son eficientes si son eficaces y si los recursos materiales e inmateriales necesarios para su ejecución se invierten en forma óptima. En un proceso lógico de evaluación habría que aplicar sucesivamente los criterios de efectividad, eficacia, eficiencia de asignación y finalmente la eficiencia productiva. Una orientación únicamente hacia la eficiencia de los procesos administrativos no puede ser un fin en sí mismo, sin ir acompañado de la solución de los problemas sociales. El criterio de eficiencia ha sido una característica de las políticas nacionales en materia de desarrollo desde hace varios sexenios.

El impacto de la eficiencia en el uso de los recursos públicos se ha traducido en niveles de crecimiento económico, los cuales no han impactado en un desarrollo económico. Por tanto, una de las causas de la creciente inseguridad pública en México, se relaciona con un agudizamiento de los niveles de bienestar de los estratos populares. Es decir, las políticas nacionales no necesariamente han promovido la creación de valor público, porque se considera que no ha sido una prioridad de la agenda gubernamental. Si esto hubiera sido el caso, desde los inicios de la inestabilidad económica nacional las instancias correspondientes se hubieran preocupado por evaluar el desempeño de su gestión y el impacto social de las políticas. La preocupación central tradicionalmente ha sido mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, dejando en un segundo plano, la creación de políticas efectivas que pudieran reducir la inseguridad en México, así como otros problemas nacionales.

En resumen, el tipo de modelo de gestión y las políticas públicas en México han tenido dificultades para solucionar los grandes problemas nacionales que existen a inicios del año 2006. La causa no ha sido totalmente atribuida a un problema de capacidades para gobernar la complejidad social y política de México, sino el problema central se asocia a una concepción ideológica del papel del Estado (Stiglitz, 2000) en la regulación económica y en consecuencia de su papel en la creación de valor público; y en ese proceso han estado ausentes los procesos de evaluación tanto de la gestión como de las políticas públicas con un enfoque estratégico y orientados hacia la competitividad y el bienestar.

3.4. Estado, gestión y políticas públicas: hacia una agenda estratégica local

Se comparte el planteamiento de Stiglitz (2000), sobre que los Estados pueden apoyar los mercados, pero cumplen un papel activo en crear, modelar y guiar los mercados. Con base en promover nuevas tecnologías, las empresas asumen responsabilidades en el bienestar social de sus ciudadanos. En concreto los países en desarrollo necesitan Estados eficaces, con un poder judicial fuerte e independiente, responsabilidad democrática, apertura y transparencia. Tal tipo de Estados promueven el desarrollo, que consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y educación (Stiglitz, 2000). No se concibe que ésta sea una posición populista, sino de sentido de responsabilidad en el ejercicio de la responsabilidad pública, lo cual implica responsabilidad gubernamental para crear beneficios sociales. En la práctica este problema no es sólo responsabilidad del Estado, sino de una eficaz y eficiente gestión intergubernamental en materia de evaluación del desempeño y de las políticas orientadas hacia la competitividad y el desarrollo. Este enfoque no ha sido totalmente viable en el caso mexicano y representa una de las limitaciones principales para fundamentar e institucionalizar una gestión y una política pública bajo esa orientación.

En este sentido, el Estado mexicano ha sido incompetente para generar mejores condiciones socioeconómicas para el conjunto de la población mexicana, y que hayan incidido en una menor inseguridad ciudadana. Las deficiencias de la gestión y las políticas nacionales se hubieran evitado si desde los inicios de los procesos de planeación del desarrollo, hubieran existido un sistema de indicadores confiable y transparente para conocer la situación de las políticas, su evolución y fundamentalmente, su impacto en la solución de los problemas sociales. En el transcurso de los años, las limitaciones en la gestión del desarrollo desde una óptica de gestión intergubernamental se han agudizado, con lo cual ha sido más complejo implementar una gestión más responsable y eficaz.

En tal contexto, se plantea la importancia de instrumentar una evaluación de políticas con un enfoque tanto intergubernamental como transversal en materia de competitividad y de bienestar y para lo cual, los indicadores de gestión son unos de los elementos que orientan esos procesos de cambio. Los indicadores de gestión son parámetros para medir y comparar objetivamente los resultados de un período de gestión determinado. Cada indicador mide una variable o aspecto determinado del desempeño de la organización y de sus políticas, por ejemplo: eficiencia, eficacia y calidad. Es decir, en función de su definición se puede construir un indicador que refleje lo que se pretende medir.

Operacionalmente, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta (dato cuantificable), clasificando los datos disponibles. Pero la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada. Conviene siempre utilizar una cantidad elevada de indicadores para garantizar que se está midiendo el concepto abstracto que se pretende medir y, eventualmente, disminuir el efecto negativo que deriva de haber elegido un mal indicador.

Los indicadores de gestión, en términos de Barrientos (2000) deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. **Pertinencia:** deben ser expresión de los procesos y productos esenciales de la institución, de modo de reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. Esto conlleva a examinar los propósitos, estrategias y logros de la política pública;
2. **Homogeneidad:** deben utilizarse métodos de evaluación y recolección de información equivalentes;
3. **Independencia:** los indicadores no deben estar condicionados a factores externos, y
4. **Información:** la información que sirve de base para la elaboración de indicadores debe ser recolectada a un costo razonable y con las garantías de confiabilidad necesaria.

Por tanto, si se considera que de antemano pueden existir ciertas dudas sobre la veracidad de la información, entonces, es indispensable tratar de ver el dato, como un referente, que se puede comparar con otras estadísticas empleadas por otras dependencias (federales). Y además, con la comparación de la información que se pueda cotejar entre otras dependencias en el ámbito local. Los indicadores son útiles porque facilitan la introducción de sistemas de recompensas y reconocimiento al buen desempeño gubernamental, permiten la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño organizacional, apoyan el proceso de desarrollo organizacional, y la formulación de políticas de mediano y largo plazo, generan un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, eliminando trámites innecesarios.

En el sector público, los indicadores mejoran la información sobre desempeño de los servicios y facilita la discusión presupuestaria teniendo como base los resultados obtenidos. Los objetivos anteriores se logran en la medida en que en las organizaciones exista el conocimiento y la voluntad gubernamental por introducir una política de evaluación con una noción estratégica y orientada hacia la competitividad y el desarrollo, en el sentido, de que tal evaluación tenga

la capacidad de prever, anticipar y pronosticar una serie de eventualidades que cuestionen los objetivos organizacionales. Si esta capacidad de evaluación hubiera existido en los gobiernos locales en México, el problema de las limitaciones del desarrollo no tendría las dimensiones que ha alcanzado en la actualidad. Es evidente que ha habido una falta de capacidad gubernamental para promover e institucionalizar una gestión y una política estratégica para promover una agenda en competitividad y bienestar.

Si bien los indicadores de desempeño son esencialmente una herramienta de gestión utilizada para identificar y evaluar, deben ser siempre vistos como señales o guías y no como medidas absolutas (Berry, *et. al.*, 1993). Lo fundamental es la capacidad de diseñar un enfoque de gestión estratégica que oriente el tipo de indicadores que permitirán evaluar y monitorear la implementación de las políticas y sus impactos en materia de competitividad y bienestar. No obstante la utilidad que prestan los indicadores para lograr una gestión eficiente, éstos han sido criticados por algunos investigadores como Nick Tilley del Ministerio del Interior británico (Home Office), quien advierte algunos peligros sobre su utilización (Barrientos, 2000). Entre otros menciona los siguientes:

1. Una visión estrecha. Énfasis puesto solamente en los aspectos cuantificables de los resultados, desentendiéndose de los aspectos no cuantificables;
2. Sub-optimización. Una producción de servicios de baja calidad, a causa de la concentración en objetivos definidos a costa de objetivos estratégicos;
3. Miopía. Poca importancia acordada a los objetivos a largo plazo;
4. Obsesión por la medida. Ocuparse solamente de aquello que es posible medir, dejando de lado aquello no cuantificable y que puede ser significativo;
5. Mala representación. Corrupción de los datos, aceptación de la significación aparente producida por los datos;
6. Juegos. Manipulación estratégica de los comportamientos, producción de objetivos fáciles de lograr y aparentar éxitos cuando conviene;
7. Osificación. Seguimiento inflexible de los objetivos definidos en un período particular de tiempo, y
8. Desmoralización. Pérdida de confianza e interés entre los trabajadores que cumplen tareas no susceptibles a ser cuantificables (Barrientos, 2000).

Varios de los aspectos anteriores se asocian a la ausencia de un enfoque estratégico en la utilización de los indicadores para medir el desempeño

gubernamental. En el caso de las políticas de seguridad pública, su evaluación como se apreciará posteriormente, resulta compleja, dada la variedad de criterios que condicionan tanto la gestión y las diferentes fases de las políticas en la materia. Por ejemplo, otros autores sostienen que el uso de indicadores cuantitativos muchas veces pasa por alto la evaluación adecuada de la calidad de la gestión policial.

El análisis de la calidad de la gestión es fundamental, porque generalmente se deja de lado que, los resultados y los impactos de las políticas de seguridad, dependen de la calidad de los procesos de toma de decisiones. Esta concepción de la calidad está asociada a un nuevo enfoque de gestión pública, especialmente asociado a una noción estratégica. Fundamentar que una organización policíaca es deficiente o eficaz, tiene que ver con un análisis de algunos aspectos estratégicos de la calidad de la gestión. En ese sentido, la Nueva Gestión Pública ha propuesto una gestión de calidad (Aguilar, 2006), cuyo objetivo central es crear y agregar valor a los ciudadanos y sus comunidades. Algunos elementos de la gestión de la calidad son:

- Capacidad de respuesta a y satisfacción de las demandas/expectativas de los usuarios;
- Dirección por procesos y fomento del trabajo en equipo;
- Valoración de las personas: triángulo de la satisfacción de las autoridades –el personal– los usuarios;
- Gerencia de control y aseguramiento de calidad;
- Mejora continua, y
- Certificación.

Respecto a la frecuencia con que se deben hacer las mediciones bajo un sistema de evaluación, es obvio que un sistema que reporte mensualmente las actividades es más exigente que otro que las informe anual o semestralmente. Esto va a depender de la estrategia escogida por la autoridad. Esto es importante porque dependiendo de la velocidad con que se produzca la retroalimentación, se podrán dar las órdenes y medir sus efectos. Por ejemplo, el Departamento de Policía de Nueva York, evalúa las estadísticas y los indicadores de desempeño policial diariamente, mientras que la policía del West Mercia en Inglaterra lo hace una vez al mes (Barrientos, 2000). Es decir, el criterio se asocia con el nivel de prioridad social del problema.

El caso de México, uno de los problemas de la medición se vincula con el deficiente sistema de información con el que se cuenta. En gobiernos de alternancia democrática, la sistematización de la información delictiva inició en 1996, pero se han mantenido problemas para la recopilación de

información, existen sistemas deficientes y además hay una tendencia a depurar la información, especialmente cuando los índices de inseguridad cuestionan el desempeño gubernamental. En el transcurso de los años, los nuevos enfoques de gestión pública en los municipios mexicanos que se han diseñado de manera incipiente no han considerado la relevancia estratégica de contar con un sistema de indicadores, orientados bajo una política de evaluación y de monitoreo que permitan la implementación de una gestión y de políticas orientadas hacia la competitividad y el bienestar.

Uno de los temas de gestión y de política es la calidad de las mismas que permitan diseñar, implementar y evaluar tanto el desempeño como las políticas públicas con criterios de calidad. La calidad en la gestión puede asociarse en términos de:

- Recursos humanos;
- Infraestructura, y
- Recursos materiales y equipamiento.

Las orientaciones de cómo promover la calidad en el servicio dependen de los nuevos enfoques de gestión, que se asocian a su organización, dirección y operación (véase cuadro siguiente).

Cuadro II

TIPOS DE ENFOQUES HACIA LA CALIDAD EN EL SERVICIO

<i>Gestión Institucional.</i> Capacidad de rediseñar la institución con criterios de eficacia, eficiencia.
<i>Gestión Financiera.</i> Capacidad de cómo distribuir el gasto con criterios de eficiencia y efectividad social: gasto con impactos en la reducción de la inseguridad.
<i>Gestión Estratégica.</i> Capacidad de anticipar y prever los factores de inseguridad pública.
<i>Gestión de Calidad.</i> Capacidad de implantar una gestión de calidad en la detención de importantes delincuentes, sustentada con una calidad en los procesos de toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia.

En cada una de las dimensiones de los anteriores tipos de gestión está presente el enfoque estratégico que orienta, define y operacionaliza acciones, estrategias y mecanismos orientados hacia la calidad e impacto de la gestión y de las políticas. Estas fases no necesariamente se han institucionalizado en el caso mexicano y en particular en los municipios mexicanos, lo que se atribuye al dilema de tratar de ofrecer cobertura en las políticas o calidad de

las mismas. Desde nuestra perspectiva, cobertura y calidad en las políticas no son incompatibles, si previamente no existe un modelo de gestión estratégico que fortalezca la capacidad de gestión local en términos de las prioridades locales en materia de competitividad y bienestar.

Resumiendo, la adopción en los municipios mexicanos de políticas de evaluación estratégica dependerá de fortalecer la gestión con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad social, esto dependerá de que los municipios cuenten con las siguientes condiciones mínimas:

- Reconocer la importancia estratégica de la evaluación;
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de gestión y evaluación de políticas;
- Definición de agendas estratégicas de evaluación en el marco de la competitividad y el bienestar;
- Identificar las distintas dimensiones e impactos de la evaluación;
- Priorización de las políticas de evaluación, y
- Elaboración de planes estratégicos en materia de evaluación y sus indicadores estratégicos.

3.5. La evaluación del desempeño municipal en México: algunas experiencias de evaluación en gobiernos locales

En un contexto mexicano, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en un ámbito local. Además, se han desarrollado diversos estudios, fundamentalmente académicos, que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño de los municipios, emitir sugerencias técnicas para mejorar la gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores.²⁴ Estas iniciativas se consideran relativamente nuevas debido a las siguientes razones:

- El reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición de desempeño para mejorar la gestión pública es un hecho reciente (al menos en México), y
- No existía información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamentara la implementación de este tipo de herramientas (falta de visión a largo plazo, capacidad institucional y liderazgo).

²⁴ La medición de la gestión de entes públicos subnacionales a partir de herramientas de evaluación del desempeño, se ha convertido en un tema de creciente interés no sólo en México, sino en América Latina. Desde las políticas de modernización del Estado, introducidas en los años noventa y, posteriormente, el crecimiento de la importancia de la gestión descentralizada en la mayoría de los países de la región, se comienza a demandar mayor responsabilidad y resultados de los gobiernos regionales y municipales.

A principios de esta década se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD) en un contexto local. Dichos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del desarrollo municipal (académico, gubernamental y privado). Este tipo de iniciativas son los SMD *asociados*, que son creados por instituciones públicas o asociaciones con el fin de conocer la situación municipal en determinada región o a nivel nacional. Es decir, son fuentes de información enfocados a la recopilación de datos de los gobiernos municipales y que a su vez, dicha información sea convertida en indicadores de diversas modalidades. Los casos más conocidos de este tipo de sistemas son los creados por los gobiernos centrales, ya que son una fuente de información para conocer la situación que guardan los municipios de su país y que esta misma sea una herramienta para la toma de decisiones desde un nivel central al subnacional (para la implementación de proyectos estratégicos y políticas públicas regionales y locales).

Ante lo anterior, se resume que este tipo de iniciativas son importantes en la medida que la información que resulte sea utilizada para la toma de decisiones de los gestores de políticas subnacionales. Sin embargo, ¿Cuáles han sido los resultados de estos SMD para promover procesos de fortalecimiento a las capacidades institucionales de los gobiernos locales? Ante esta interrogante, se puede mencionar que este tipo de sistemas son una herramienta fundamental para un ámbito académico, ya que forma parte de importantes fuentes de información. La contraparte, se establece por los siguientes aspectos primordiales (véase Cuadro III).

Al igual que los aspectos anteriores, se plantea como punto de partida la escasa capacidad institucional ejercida por la instancia responsable del federalismo en México (INAFED) para fomentar una gestión eficaz del desarrollo regional y local bajo responsabilidad compartida. En términos de Agranoff (1997:151):

Un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura.

En este contexto, se espera que el INAFED promueva que los gobiernos subnacionales de México mejoren la gestión de sus programas y su desempeño. Según el propio Agranoff (1997), el aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de desarrollo de liderazgo y de la gestión intergubernamental. Por ejemplo, una estrategia para promover el desarrollo local la establecen los programas de modernización, en tal sentido, la tarea del

Cuadro III

RETOS Y LIMITACIONES DE LOS SMD ASOCIADOS EN MÉXICO

Limitaciones generales	Retos y Oportunidades
Se reconoce el esfuerzo en este tipo de sistemas. Sin embargo, han quedado limitados en diversos aspectos: escasa información disponible, nulo apoyo tecnológico y computacional, falta de dinamismo para la exploración de estos sistemas, no se cuenta con información de todos los municipios del país.	Fortalecer estos sistemas con inversión en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), ampliar las variables y temas de información que se exponen en los sistemas, definir elementos para el manejo ágil y flexible; y ampliar la cobertura con información de todos los municipios de país.
No es utilizada esta información para la toma de decisiones en las políticas públicas subnacionales.	Fuente de información fundamental para la asignación eficaz de recursos públicos en los municipios de México.
El INAFED, como instancia responsable del federalismo en México ha quedado limitado en utilizar este tipo de fuentes para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales.	El INAFED tiene la oportunidad de tomar la información de estos sistemas para fundamentar la toma de decisiones en distintos aspectos: focalizar problemáticas sociales por municipio y gestionar su solución, promover programas de descentralización acorde a las características territoriales del municipio, apoyo directo en municipios vulnerables y demostrar liderazgo y capacidad para fomentar modelos de gestión que ayuden a los ayuntamientos a fortalecer sus capacidades institucionales.
Escasa cultura de medición y evaluación por resultados.	Lograr un rediseño institucional en la instancia responsable del federalismo en México: el INAFED. Así mismo, en los gobiernos municipales.

Fuente: Elaboración propia.

INAFED partiría en fomentar las capacidades locales y regionales en áreas como: estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en un ámbito local, entre otras. Sin embargo, este escenario se presenta como una agenda pendiente del propio gobierno federal y de la instancia responsable del federalismo para fomentar mayores capacidades institucionales de los gobiernos locales y estatales en México.

Experiencias de sistemas de evaluación en gobiernos locales mexicanos

En el caso concreto de los municipios en México, han existido diversos esfuerzos por incluir dentro de sus acciones gubernamentales aspectos relacionados con el monitoreo y evaluación de la gestión pública. Este tipo de esfuerzos pueden catalogarse como SMD *específicos*, que aunque en ocasiones son encabezados por organizaciones externas,²⁵ han adecuado sistemas de monitoreo y medición con base en sus características propias como gobierno local. Un SMD de estas características se describe como aquellos modelos de gestión que han adoptado diversos municipios para conocer su actuación, creando sistemas de información basándose en sus características organizacionales, servicios públicos que brindan –entre otros– e integrando en los mismos indicadores como apoyo en la medición.

En este contexto, se premia la visión y esfuerzo de los gobiernos locales mexicanos que han adaptado este tipo de iniciativas por voluntad propia, a pesar de que la instancia responsable del federalismo en México no cuente con una agenda estratégica y con orientación a resultados que fomente este tipo de modelos,²⁶ por lo tanto, ante este tipo de experiencias de evaluación en lo local, se pueden considerar avances en buscar orientar al municipio mexicano hacia resultados y

²⁵ Un ejemplo en este sentido es la Asociación de Municipios de México A.C (AMMAC), quien desde su creación en 1994, ha buscado entre los municipios afiliados mejorar sus condiciones de gestión. Uno de los principales programas de la AMMAC es el Sistema de Indicadores del Desempeño (SINDES), iniciando operaciones en el año 2001. El objetivo general del SINDES es la de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar procesos mediante el uso de indicadores en diversas temáticas del quehacer municipal, lo cual, los municipios participantes utilizan los indicadores establecidos en el programa como base metodológica para la medición de su gestión. Véase AMMAC (2008).

²⁶ El INAFED le ha brindado prioridad dentro de su gestión al programa denominado Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local). El objetivo del programa es “aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente” (SEGOB, 2008). Queda entendido que el fin último de este programa es fortalecer los siguientes aspectos municipales: que el gobierno local contemple en su gestión las condiciones mínimas que todo municipio debe tener: servicios, funciones (en base a INAFED) y fortalecer la descentralización en el país mediante recursos federales (solo en los puntos que el municipio adopta como áreas vulnerables). La Agenda “Desde lo Local” está basada en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas.

fortalecer sus capacidades institucionales, ya que han rediseñado elementos de su gestión para guiar al el municipio a determinado fin (véase Cuadro IV).

En este sentido, se puede destacar a los municipios de Puebla, Chihuahua, Guadalajara, entre otros, quienes han llevado a cabo esfuerzos por incorporar mecanismos de evaluación del desempeño en su gestión (Villalobos, 2009, ICMA, 2006); por lo tanto, se consideran avances en la materia, destacando, modificaciones a su marco normativo local, cambios organizacionales y funcionales y modelos de evaluación adecuados a los servicios públicos que brindan.

Cuadro IV
EXPERIENCIAS DE SMD EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Jurídicas	Organizacionales	Evaluación
Reglamentos para los procesos de planeación gubernamental.	Áreas específicas para el proceso de evaluación del desempeño.	Continuidad en los procesos de evaluación del desempeño.
Normatividad interna para las áreas responsables de la planeación-programación-presupuesto.	Las áreas responsables de los procesos de evaluación cuentan con estructuras administrativas sólidas.	SMD adecuados a sus estructuras y servicios públicos brindados.
Se encuentra normado el concepto de evaluación.		Uso de TIC para el desarrollo de los SMD, así como para su difusión.
		Apoyo en indicadores de diversas modalidades para la evaluación.
		Utilidad de la información proveniente de los SMD.

Fuente: Elaboración propia.

De inicio, se puede apreciar que las experiencias de los municipios con este tipo de esfuerzos se caracterizan por contar con normatividad local en diversos aspectos, principalmente enfocados a la planeación-presupuestación; lo que indica que se cuenta con el sustento jurídico para identificar la manera de ejercer este tipo de prácticas, quienes serán los responsables de las mismas y sus principales tareas en estos procesos.²⁷ En el caso de la estructura organizacional, se subraya la presencia de un área específica que

²⁷ Aunque los gobiernos locales dependen en gran medida del congreso local para diversas disposiciones jurídicas, el municipio tiene la plena facultad de generar reglamentación interna. Por lo tanto, no es ningún impedimento para los gobiernos municipales el que las entidades federativas no fomenten este tipo de gestión. Los municipios por propia cuenta pueden tomar el liderazgo para elaborar una reglamentación interna orientada hacia resultados.

es responsable dentro del gobierno local de la evaluación del desempeño. De esta manera, se refleja la importancia de contar con un área definida para la labor de dichas tareas; además, se complementa con el hecho de que estas estructuras se encuentran fortalecidas internamente.²⁸

Un aspecto que se destaca es el hecho de que los municipios referidos con este tipo de iniciativas, cuentan con diversos elementos de gestión fundamentales para fortalecer los mecanismos de evaluación con los que cuentan. Primeramente, han desarrollado bajo sus posibilidades económicas, estructura orgánica y funcional, un SMD adecuado al contexto de su municipio. Esta situación mantiene como ventajas fundamentales las siguientes:

- Creación de indicadores específicos por área de gestión (servicios públicos, seguridad pública, protección civil, etcétera);
- Oportunidad de evaluar su gestión en base a los servicios que ofrecen a la ciudadanía. Por supuesto, su respectivo control y seguimiento, y
- La información les resulta útil para diversos informes y para la toma de decisiones.

Un segundo punto define un aspecto fundamental en el escenario actual de globalización: el gobierno electrónico. Lo que indica que estos municipios han tenido la iniciativa de difundir sus SMD y sus resultados a la ciudadanía. Además, de que utilizan esta herramienta tecnológica para facilitarles internamente la retroalimentación y manejo de los indicadores de medición.

Ante las experiencias anteriores, es de mencionar algunas limitantes de estas iniciativas, ya que efectivamente, han incorporado SMD adecuados a su entorno de desenvolvimiento, servicios públicos que brindan, han reformado reglamentos locales, entre otras, no han formado parte de la cultura de gestión del ayuntamiento, es decir, no existe una *política efectiva de evaluación del desempeño* en un ámbito local. (Véase Cuadro V).

En este cuadro comparativo de gestión y evaluación destaca el gran reto que existe en el municipio mexicano de fomentar un rediseño en su gestión y enfocar su visión de gobierno hacia resultados. Como primer punto, buscar un rediseño local por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados, el cual, parte de la visión y liderazgo de los actores políticos en reproducir en su organización una cultura de gestión enfocada a la generación de impactos sociales. Este enfoque en lo local es el pilar de las futuras acciones que realicen los municipios; en términos, de que si se cuenta con la esencia de fomentar *resultados e impactos sociales*, todo modelo, plan o

²⁸ El caso del municipio de Guadalajara se destaca por la Dirección General de Coordinación y Planeación Municipal, la cual contempla en su estructura orgánica a la Dirección de Evaluación y Seguimiento. Véase Villalobos (2009).

estrategia tendrá el soporte y visión política de ejecutarse, desde una serie de reformas jurídicas que institucionalicen legalmente la gestión para resultados, hasta un cambio en el paradigma de gestión y ejecución del presupuesto.

Cuadro V

**COMPARATIVO DE ENFOQUE DE GESTIÓN
Y EVALUACIÓN MUNICIPAL
EN MÉXICO**

Elementos	Administración Tradicional	Gestión para Resultados
Enfoque de Gestión para Resultados (GpR).	Sin cultura	Prevaleciente
Normatividad hacia resultados.	Algunos elementos	Definida y en constantes cambios
Metodología de Marco Lógico (MML).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Matriz de Indicadores (MIR).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Presupuesto basado en Resultados (PbR).	Indicios de su aparición	Esencia del ejercicio presupuestal
TIC para el monitoreo y control de gestión.	Utilizada	Frecuentemente en innovación
Transparencia y rendición de cuentas.	Intención de institucionalizarse	Eficaz política de transparencia
Gestión y evaluación transversal.	Sin utilizarse	Utilizada y en proceso de madurez
Articulación entre gestión, políticas y evaluación.	Desarticulación	Eficaz articulación
Cultura de evaluación del desempeño.	Sin cultura	Cultura fincada y en crecimiento
Evaluaciones independientes.	No se contemplan	Utilizadas como parte de la gestión.

Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión, se debe destacar profundamente el enfoque de gestión y evaluación transversal, que en este marco, ha sido utilizado con éxito en la política social en Brasil, lo que indica la visión y perspectiva de generar desarrollo en la nación y de manera sustentable.²⁹ Sin embargo, ¿de qué manera los gobiernos locales pueden implementar un enfoque de gestión y evaluación transversal si no cuentan con una base sólida en cuanto a una eficaz evaluación de programas, políticas públicas y del desempeño institucional? Es decir, se requiere que los municipios mexicanos consoliden una estrategia de evaluación intermunicipal, (del desempeño de sus instituciones y de los resultados los programas y políticas públicas de su gobierno), para que posteriormente logren la capacidad de evaluar desde la raíz y a fondo, las diversas problemáticas donde interfieren los tres órdenes de gobierno (transversalmente).

Ante lo expuesto, se presenta la urgente definición de una agenda municipal que busque fortalecer las capacidades institucionales del gobierno local. En este sentido, se establece la necesidad de que el municipio mexicano contemple a la *gestión para resultados* como naturaleza de su gobierno. Por lo tanto, el accionar este tipo de agendas permitiría al municipio mexicano cambiar de un gobierno tradicional a uno que busca en sus acciones mejorar el desarrollo local de la región.

Consideraciones finales

El objetivo principal de este apartado fue analizar la importancia y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto municipal. Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; en otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque integral y transversal permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión local. No obstante, a pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe

²⁹ El resultado del enfoque brasileño lo refleja el Estudio Nacional de Demografía y Salud de la Infancia y la Mujer, divulgado por el Ministerio de Sanidad, destacando que la desnutrición infantil en niños menores de 5 años se redujo cerca de un 50% en Brasil entre 1996 y 2006. La disminución contribuyó a una caída del 44% de la mortalidad infantil. Según la citada investigación, la tasa de mortalidad cayó de 39 de cada mil nacidos vivos en 1996 a 22 por mil en 2007. Actualmente, el porcentaje está en 22.1 por mil nacidos vivos y el Ministerio espera una tasa aún menor para 2012: 14.4 por mil. La desnutrición aguda afecta al 1.6% de los menores brasileños de esa franja de edad, un porcentaje que se sitúa por debajo del límite de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos muestran que el incremento del nivel de escolarización de las madres y de la renta media de la familia, la ampliación del programa Salud de Familia y la Bolsa Familia, una ayuda económica de la que disfrutaban 45 millones de brasileños, son políticas de efecto acumulativo que permiten mejorar la alimentación infantil en el país. Para una mayor profundidad en este análisis. Véase Vaitsman, Rodríguez y Sousa (2006).

como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

En este sentido, se pudo definir que en la actualidad, México cuenta con la institucionalización jurídica de mecanismos de evaluación en los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, inicia el reto para las entidades federativas y los municipios en rediseñar su gestión, adecuar la normatividad local y por supuesto, institucionalizar efectivamente una política de evaluación al desempeño en lo local. En estos términos, una institucionalización efectiva de una política de evaluación en lo local se dará en la medida que se cuenten con los siguientes elementos; en términos de Bustelo (2009) son los siguientes:

- Práctica evaluadora;
- Formación específica y de especialización (postgrado);
- Asociaciones profesionales;
- Publicaciones especializadas: acervo bibliográfico;
- Instituciones y unidades de evaluación dentro de las organizaciones (sistemas, metodologías, prácticas);
- Diferentes roles respecto a la evaluación (evaluadores, gestores, comanditarios, hacedores de política), y
- Políticas de evaluación.

Por lo anterior, son aspectos que no han sido considerados en un ámbito local y que se define el reto de rediseñar su gestión en búsqueda de una política eficaz de evaluación del desempeño. En este marco, la adopción en los municipios mexicanos de políticas de evaluación estratégica dependerá de fortalecer la gestión con criterios de eficacia, eficiencia efectividad y esto dependerá de que los municipios cuenten con las siguientes condiciones mínimas, destacando el reconocimiento y la importancia estratégica de la evaluación del desempeño, fortaleciendo las capacidades institucionales en materia de gestión y evaluación de políticas, definiendo agendas estratégicas de evaluación en el marco de la competitividad y bienestar. Por lo tanto, se define la necesidad de un cambio en la manera de ejercer la AP en un ámbito municipal, aspecto fundamental para generar desarrollo en la nación desde un contexto local.

A manera de conclusión, la relación entre un gobierno con enfoque a resultados y la evaluación del desempeño se puede definir de la siguiente manera. Un gobierno que contemple un enfoque social, hacia impactos tiene la característica de contar en sus estructuras gubernamentales con mecanismos de evaluación de su gestión; por lo tanto, estos gobiernos fomentan esa cultura en los actores que lo integran y su vez, a los tomadores de decisiones

de programas y políticas públicas. Lo anterior deja en el entendido de que los mecanismos de evaluación forman parte integral del Estado, como una manera de conocer si realmente se están generando resultados o, si realmente sus acciones están fomentando un mayor desarrollo.

De esta manera, se destaca la adopción del Estado con los procesos y métodos de evaluación. En este sentido, ¿Qué gestión para resultados no contempla a la evaluación del desempeño para medir y evaluar su gestión? Ante lo anterior, no puede existir una gestión para resultados si no se incluye a la evaluación del desempeño como parte integral de sus acciones. Por lo tanto, ¿cómo un gobierno conocerá si realmente está generando resultados si no cuenta con mecanismos de evaluación? Se deja en claro la articulación en ambas partes, por una el gobierno orientado hacia resultados y por otra, la medición de los mismos.

Sin embargo, los municipios por ser el nivel de gobierno con menos fortaleza económica y con una menor estructura organizacional, han dependido enormemente de las decisiones del gobierno central, con énfasis en los recursos, pero de igual forma, para realizar iniciativas y cambios en sus enfoques de gestión y manera de ejercer la AP local. Este hecho deja totalmente en claro la centralización político-administrativo que se presenta en nuestro país. Pero, independientemente de esta situación, los gobiernos locales deben innovar, ser líderes en iniciativas para mejorar su gobernanza e incrementar el desarrollo local del país; aspectos que sin duda se reforzarían con un nuevo enfoque de gestión y evaluación por resultados.

CAPÍTULO 4

BASES CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE DE LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO: UNA PROPUESTA ANALÍTICA

CAPÍTULO 4. BASES CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE DE LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO: UNA PROPUESTA ANALÍTICA

José Sosa³⁰

Profesor-investigador y consultor

Introducción

Este trabajo tiene por objeto analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años. Para hacerlo, parece indispensable analizar algunas premisas conceptuales que conforman el debate y que permitirán identificar las fortalezas y debilidades del caso mexicano. El texto se divide en tres secciones principales. En la primera se presentan algunos elementos conceptuales sobre la evaluación gubernamental. Se presta atención a tres temas: 1) los alcances que tiene la evaluación como instrumento para el análisis de las actividades gubernamentales, 2) los usos más frecuentes de la evaluación y, 3) las limitaciones de la evaluación como insumo para la toma informada de decisiones. La segunda sección describe los principales antecedentes de la evaluación en México. Se aborda la evolución de las herramientas de evaluación y el predominio de una perspectiva de control legal-jerárquico en su uso. Se discute también el proceso que llevó a la reciente adopción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumento central de evaluación de la administración gubernamental del Presidente Felipe Calderón (2006-2012). En la tercera sección se discuten las fortalezas y debilidades de la actual práctica de la evaluación gubernamental en México; presentándose a modo de conclusiones los principales hallazgos de esta reflexión y que se encaminan a fortalecer lo que se denominará como la cultura de la evaluación gubernamental.

La hipótesis que subyace este trabajo es que, a pesar de que el país ha asumido el reto de instaurar un sistema de evaluación de alcances amplios, especialmente por lo que se refiere a la implantación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), existen factores de tipo estructural (basado en la cultura burocrática) y de carácter inercial que limitan la plena integración de los diferentes elementos de lo que bien podría denominarse como una Política Federal de Evaluación (PFEVAL). De esta manera, la hipótesis encuentra sustento en la multiplicidad de posturas y visiones que predominan el actual escenario gubernamental en México y que ha limitado la convergencia y ha generado tensiones al nivel mismo de los objetivos de la política de evaluación. No está de más adelantar

³⁰ Director General de Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. El autor agradece el estímulo brindado por José María Ramos, Director del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte para la concreción de este trabajo, y a Blanca O. López y Erika PlataCórdoba por sus invaluable aportaciones técnicas en materia de política de evaluación.

que, como se discute al final del texto, se mantiene un fuerte predominio de las visiones que definen a la evaluación por su utilidad como un mecanismo de control jerárquico y burocrático fundamentalmente.

4.1. El componente conceptual de la evaluación gubernamental

Al abordar la evaluación desde una perspectiva conceptual, surge de inmediato la necesidad de establecer un punto de partida, una primera definición a la que bien pueda denominársele como básica o esencial. Siguiendo a Grover Starling (1998: 441) en su ya clásica definición, la evaluación puede entenderse como el sistemático examen de un programa para proveer información sobre toda la gama de efectos de corto y largo plazos que tiene sobre los ciudadanos. Para ponerlo de forma simple, ¿el programa está entregando los beneficios esperados? La evaluación entonces lleva a que los decisores miren más de cerca sus programas.

La evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño (Vedung, 1997). Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar en la administración pública, en los usos que se puede dar a la información que produce, y para determinar los límites que impiden un uso efectivo de sus resultados para cualesquiera de los propósitos que podría atender. Pero antes de concretar este designio, es pertinente adelantar algunas definiciones que habrán de servir como guía y referencia analítica. En especial, es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la lógica política del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede o no ser un insumo efectivo para la toma de decisiones.

a) Dimensiones conceptuales de la evaluación en el sector público

Cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, Ospina, Cunill y Zaltsman (2004) proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos. Con respecto al primer tipo –la evaluación de las políticas–, estos autores lo ubican en un macronivel de evaluación y consiste en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente.

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto. Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno.

Como igualmente señalan Ospina, Cunill y Zaltsman (2004):

Se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro).

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la integración vertical de la evaluación. Como resulta obvio suponer, esta unificación inicial se acompaña y complementa con una articulación de los componentes que a cada nivel serán considerados también objetos de evaluación.

De esta manera se produce una integración que llamaremos horizontal, por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado Sector Público (Vedung, 1997: 331-361). El siguiente cuadro resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera. Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene el ejercicio del gasto público, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

Cuadro VI

INTEGRACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL DE LA EVALUACIÓN

Niveles	Ámbitos
Global-estratégica Políticas públicas/programas	<ul style="list-style-type: none">• Entornos sectoriales (estructura y dinámica);• Financiamiento (composición y temporalidad), e• Insumos-procesos-resultados e impactos.
Institucional-táctica Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none">• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información;• Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y• Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos.
Individual-operativa Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none">• Desempeño de funciones;• Desarrollo de habilidades, y• Observancia de principios y valores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vedung (1997:113).

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros. Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de ¿qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación? la respuesta sería todo y de forma conjunta (véase cuadro anterior).

La estructuración de una visión sistémica resulta fundamental para conocer cómo las prácticas en distintos niveles (desde la articulación de los objetivos de política pública, el diseño de instrumentos y programas concretos, y la actuación de los funcionarios públicos) coinciden para la consecución de los objetivos previstos. Esto no quiere decir que ante la inexistencia de algunos de los niveles propuestos pueda resultar imposible evaluar. En todo caso, ello tenderá a hacer limitada la evaluación y a incurrir en la omisión de algunos aspectos que pueden ser fundamentales y sobre los que abordará más adelante en este artículo.

b) Usos posibles de la evaluación gubernamental

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señalan Kussek Zall y Rist (2005),

la evaluación gubernamental no puede ser vista como un fin en sí misma. La información obtenida por medio de este tipo de ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias (controlar, presupuestar, modernizar la administración, entre otros) que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación.

Dentro de la literatura académica y práctica se pueden identificar cuatro propósitos que la evaluación puede cumplir: 1) controlar, 2) rendir cuentas, 3) presupuestar con base en resultados y, 4) mejorar la gestión organizativa. Cada uno de los elementos antes señalados tiene implicaciones diferentes sobre la lógica y los supuestos básicos de la evaluación. La primera motivación, esto es la de controlar, se asocia principalmente con los supuestos de la administración pública jerárquica. Bajo este esquema, la evaluación cumple con el propósito de observar si los comportamientos de las organizaciones y funcionarios públicos se sujeta adecuadamente a lo referido en la norma escrita y a los procedimientos reglamentarios (Peters, 1998).

En este sentido, la evaluación vinculada al control se orienta fundamentalmente al análisis de los insumos que son utilizados dentro de la acción gubernamental con el fin de identificar cualquier comportamiento fuera de la ley. Así las cosas y como lo señala Peters (1998), esta visión no tiene como propósito el cuestionamiento de los métodos (de gestión y asignación, por ejemplo) sino el mantenimiento irrestricto de cierto marco legal administrativo. Una segunda justificación a la que se alude para realizar evaluaciones es la rendición de cuentas, si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal y como la proponen Przeworski, Stokes y Manin (1999):

La valoración de la acción pública puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las agencias del ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implantación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas posturas supondría alcances y formas de utilización de la información distintas. La rendición de cuentas hacia el legislativo implica la elaboración de reportes amplios en los que se especifique con cierto detalle el desempeño de la actividad gubernamental con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar del mayor grado de complejidad de este tipo de reportes (asociado principalmente a prerrequisitos legales), y como bien se ha señalado desde la perspectiva de la rendición de cuentas, el proceso de retroalimentación sobre los resultados de

la evaluación entre el ejecutivo y el legislativo suele ser una pieza importante en aquellos programas que suelen ser polémicos (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental. El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado) (Bazaga, *et. al.*, 1997).

El tercer uso de la evaluación gubernamental se relaciona con la modificación de la racionalidad en la asignación presupuestal.³¹ Esta visión ha sido ampliamente desarrollada y difundida gracias a la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública (Ormond y Loffler, 1999) y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del desempeño (Zall y Rist, 2005). Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

Como señala el estudio realizado por la OCDE (2005) en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres tipos de instrumentos diferentes que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal. En primer lugar se encuentra el esquema justificatorio o documental que consiste, simplemente, en adjuntar a los informes de ejercicio presupuestal los resultados de las evaluaciones. Con ello, la evaluación puede ser utilizada para ampliar el diálogo que sobre el presupuesto y su uso se da entre los partidos y los poderes ejecutivos.

Una segunda alternativa es la presupuestación informada donde la elaboración de los presupuestos se vincula a los resultados del desempeño

³¹ Una visión crítica de los alcances del modelo impulsado por la OCDE se puede leer en el trabajo de Blanca O. López titulado "El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional", de próxima publicación en la Revista de Administración Pública del INAP de México.

futuro o a los resultados previos de dependencias y programas. Finalmente, el tercer instrumento implementado es el del establecimiento de una fórmula directa para la presupuestación por resultados. Este mecanismo consiste en la aplicación del gasto público a partir del establecimiento de resultados de desempeño –medidos por medio de metas o resultados específicos– o con relación a los resultados previos obtenidos y que las evaluaciones mostraron y valoraron (OCDE, 2005).

Como resulta obvio suponer, la relación entre la evaluación y la presupuestación es completamente diferente a la que se da en el caso de la sola rendición de cuentas o del control burocrático a través de la línea jerárquica. A diferencia de estas dos últimas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados.³² Con ello, la utilidad de la evaluación pasa de la sola medición del uso de los insumos, a la valoración de los resultados que éstos han generado para cumplir los objetivos de políticas y programas.

Finalmente, el cuarto uso de las evaluaciones gubernamentales se vincula con la práctica frecuente de modernización y mejora de la gestión pública. En contraste con los usos anteriores de la evaluación, en este caso se propicia un uso instrumental de los resultados de las evaluaciones para fines de modificación de las prácticas organizativas gubernamentales. Esto puede llevar al rediseño de procesos, a la creación de sistemas de medición de la eficiencia y a la introducción de tecnologías novedosas.

Por otra parte, el foco de atención de las evaluaciones centradas en este tipo de utilidad no se limitarían necesariamente en los insumos y los impactos generados, sino en los procesos internos de implementación que conllevan a la producción de determinados resultados. En consecuencia, las metodologías y el tipo de insumos para la evaluación varían y requieren un trabajo de investigación a profundidad de las dinámicas organizacionales agregadas, así como de los comportamientos y estrategias individuales que despliegan diariamente, sin soslayar la revisión de las normas, tecnologías y estructuras humanas que permiten la orientación de las organizaciones públicas a resultados.

³² En relación a este viraje en el foco de la evaluación que tiene como propósito vincularse con el proceso presupuestario se ha desarrollado una amplia literatura. Para más información véase J. Kussek Zall y Ray C. Rist (2005).

c) De la utilidad a la utilización: la evaluación como un problema técnico y político

Como se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifica la realización de evaluaciones gubernamentales. Sin embargo, el reconocimiento de cierto objetivo (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión) no implica necesariamente su utilización efectiva para la toma de decisiones futuras. Este tema cobra especial interés debido a que la evaluación no tiene un fin en sí mismo y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique. Más allá del ejercicio elaborado, parafraseando a Majone, una evaluación ofrece solamente información que debe ser transformada en evidencia que sustente procesos de cambio dentro del proceso de políticas públicas (Majone, 1999).

La imposibilidad de emplear los resultados de las evaluaciones futuras se debe, principalmente, a ciertos dilemas que generalmente se resuelven en la arena de la negociación política u organizacional sobre aspectos metodológicos de la evaluación o sobre la capacidad misma de las instituciones para recibir y utilizar los resultados para cualquiera de los objetivos que se hayan planteado. En términos generales, ello se referirá a dos problemas fundamentales: en primer lugar, el problema de la medición y el alcance de la evaluación y, en segundo lugar, el de la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales. La primera restricción se relaciona con la dificultad de la medición de los resultados o de los avances de la actividad gubernamental.

Si bien es cierto que existe un acuerdo tácito, gracias a la influencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública, de que la evaluación debería orientarse hacia la medición del desempeño, este concepto es bastante vago y deja un amplio margen para la interpretación. Una primera cuestión es si esta noción debería relacionarse hacia los productos y resultados generados por el gobierno o, si debería orientarse a estudiar los impactos que la intervención estatal tiene sobre el cambio en cierta situación problemática (la diferencia entre *outputs* y *outcomes*).

Si el análisis se centra exclusivamente sobre los resultados o productos (los *outputs*), la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se realizaría una enumeración de logros organizacionales que no cuentan con un referente social claro. Por ejemplo, es posible identificar con cierta facilidad los subsidios entregados por un programa de combate a la pobreza, incluso se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fue realizada dicha labor.

Sin embargo, esta aproximación no evaluaría si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza entre la población receptora o beneficiaria.

Por el contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los *outcomes*), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. En relación a este problema de imputabilidad, Kussek Zall y Rist (2005) señalan que esta tarea puede tomar mucho tiempo y consumir demasiados recursos públicos, lo cual tiene como consecuencia que se torne en una labor difícil de realizar. Si se retoma el caso antes discutido, es posible reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores contextuales (sociales, individuales, culturales e incluso geográficos) que pudieran incidir en la persistencia de la pobreza es una labor demasiado compleja y costosa, por lo que resulta especialmente difícil comprender los efectos directos que el programa público en cuestión pudiera tener para resolver dicho problema.

Como una posible solución a esta cuestión, Vedung (1997) subraya que la discusión acerca de la medición no debería empantanarse en una dicotomía resultados-impactos (*outputs-outcomes*), debido a que estos dos elementos muestran solamente una fotografía de los logros que está alcanzando un gobierno en un periodo de tiempo cualquiera. Resulta, por tanto, fundamental establecer una secuencia temporal amplia por medio de la cual se puedan controlar ciertos factores subyacentes que puedan explicar el cambio en la situación problemática que se buscaba atender y, con base en esto, reconocer el balance entre los resultados y los impactos que se han conseguido a lo largo de este tiempo. Esta postura, no obstante, muestra algunas limitaciones para la atribución individual o colectiva de los resultados.

En realidad, parece existir una tensión entre la adopción de un enfoque a resultados de valor social y la necesidad de responsabilizar a los actores públicos y no públicos por la consecución de sus impactos. Ello explica la resistencia de los funcionarios públicos a hacerse responsables por los resultados que rebasan su órbita de competencia, para enfocarse en procesos o actividades por cuyo desempeño pueden hacerse plenamente responsables, al contar con el control de los mismos. Desde una postura más pragmática, y reconociendo los problemas metodológicos que acarrea cada una de las posibles mediciones, Kussek Zall y Rist (2005) subrayan que la solución a esta tensión se resuelve de manera primordial por medio del proceso político y la negociación, que determinarán las necesidades y las orientaciones específicas que cada gobierno busque dar a sus evaluaciones. En buena medida esta deliberación puede ser producto de una adecuación de los criterios dependiendo de la utilidad que

se le busque dar a la información (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión) y a las restricciones temporales y financieras a las cuales se enfrente el gobierno.

Si bien, en buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición a utilizar, una cuestión que continúa siendo problemática es la de establecer mecanismos de aprendizaje organizacional y político que transformen en rutina la utilización de la información producida por las evaluaciones. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquélla termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente (Vedung, 1997).

Cuando se refiere a los dilemas de la vinculación entre la evaluación y el presupuesto, la falta de apego al uso ortodoxo de la evaluación se debe a que no se ha llegado a comprender que más allá de los problemas técnicos que supone un cambio hacia el Presupuesto basado en Resultados (PbR), la comprensión de las restricciones políticas y organizacionales resultan fundamentales para comprender el éxito de los procesos de cambio gubernamental (Kussek Zall y Rist, 2005). Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y al interior de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras efectivas a la implantación exitosa de cualquier elemento de innovación.

Por todo ello, se debe reconocer que si bien la articulación de esquemas de evaluación con distintos tipos de utilidad entrañan de suyo retos técnicos y metodológicos importantes, el dilema fundamental que restringe su posibilidad de uso futuro es la capacidad que se tenga de acompañar las estrategias de evaluación con los incentivos adecuados que, paulatinamente, vayan favoreciendo un aprendizaje instrumental (esto es, relacionado con las prácticas de las organizaciones gubernamentales) y político (esto es, de los procesos de relación entre los diferentes actores que participan en el sistema político). Este aspecto cultural de la evaluación es probablemente el más difícil de articular en el mediano plazo.

Esta breve discusión acerca de las dimensiones conceptuales de la evaluación gubernamental lleva a concluir que esta práctica es tan compleja que su adecuada implantación en las administraciones públicas dependen en realidad de la combinación alternativa de tres factores: i) la articulación de una estrategia general que garantice una integración vertical y horizontal de los esfuerzos de evaluación, en el sentido planteado en el Cuadro I; ii) una clara

delimitación de los usos que se le pretendan dar a todo ejercicio de evaluación; y iii) acompañar la política con mecanismos de estímulo y aprendizaje que aseguren la paulatina eliminación de las resistencias dentro y fuera de las organizaciones burocráticas.

4.2. El desarrollo de la evaluación gubernamental en México

En México el tema de la evaluación gubernamental no fue un asunto que formara parte de las agendas públicas, ni la institucional ni la sistémica hasta hace unos cuantos lustros. La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el Presidente tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública, y la relativa disponibilidad de recursos fiscales, favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino implantar aquellos programas y políticas acordes con la agenda política del gobierno en turno (Brachet, 1986). Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años sesenta y setenta –como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración de José López Portillo (Mejía, 2005)– no fue sino hasta principios de la década de 1980 cuando el tema comienza a cobrar alguna relevancia en el ámbito gubernamental.

La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales y obligó a adoptar medidas de racionalización del gasto público. A pesar de esto, las primeras acciones en materia de evaluación emprendidas durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se centraron principalmente en el control de la burocracia y de las prácticas de corrupción y patrimonialismo (Mejía, 2005). La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, en principio tenía como misión la evaluación y vigilancia del sector público, se limitó al control legal-administrativo de las organizaciones del gobierno federal (Pardo, 2008).

Durante los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo Ponce de León (1994-2000), la evaluación se mantuvo como un tema en la agenda pública sistémica, aunque con escasos desarrollos prácticos, al insistirse en mantenerla como un medio de control burocrático. En este periodo, las reformas aplicadas al sistema de presupuestación pública y el desarrollo incipiente de evaluaciones externas a ciertos programas de importancia política para el gobierno federal conformaron los medios principales de

un mecanismo de evaluación con muy limitados alcances. La renombrada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hizo eco de la tradición de control y auditoría que su predecesora, la SECOGEF, implantó en el sector público mexicano (Mejía, 2005).

Con la llegada del primer gobierno de alternancia en el año 2000 (que cubrió el periodo 2000-2006), la adopción generalizada de nuevos modelos de gestión pública de profunda inspiración gerencial tuvo efectos importantes en los usos y aplicaciones de la evaluación. Si bien puede pensarse que la introducción de tecnologías de gestión fue más bien un ejercicio poco articulado, con múltiples actores tratando de conformarse como el eje central de una modernización forzada; puede afirmarse que en conjunto se logró una relativa alteración de los patrones anteriores de control y se avanzó en la aceptación de que la medición de resultados constituye una labor ineludible dentro y fuera del sector público. Una de las primeras medidas instrumentadas fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), el cual consistió en un mecanismo de concertación directa de metas y objetivos de cada dependencia federal con el Presidente de la República. A partir de las metas negociadas, cada institución desarrollaba una serie de acciones y programas que deberían permitirle demostrar que había alcanzado el total de sus compromisos o sus respectivas metas presidenciales.

El SIMEP contó con tres vertientes de valoración de resultados que vendría a conformar *de facto* un sistema emergente de evaluación: 1) valoración de los resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por la dependencia); 2) valoración de acciones de Buen Gobierno, por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para contribuir a alcanzar los objetivos de la estrategia global de la administración y que se sintetizó en la así llamada Agenda de Buen Gobierno (Pardo, 2008), y, 3) una evaluación de corte ciudadano que consistía en la aplicación casi irrestricta de encuestas de satisfacción a la totalidad de los servicios y actividades gubernamentales. El propósito último era incorporar opiniones de la población respecto a la calidad de los bienes y servicios proporcionados por las dependencias federales (Mejía, 2005).

Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante el periodo 2000-2006 fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal que venía aplicando la SECODAM. A partir de 2003, se amplió la perspectiva de trabajo institucional en materia de valoración de las dependencias públicas para incluir una versión modificada de la política de función pública que

instancias como el PUMA de la OCDE³³ y el MAP de España³⁴ popularizaron durante los años noventa. El resultado último fue la creación de la Secretaría de la Función Pública SFP. Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión pública federal, la nueva Secretaría se propuso una transformación de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC)³⁵ mediante la introducción de un modelo que buscó medir –hasta su eliminación en 2009– el desempeño de los órganos usando una combinación de variable institucionales y no institucionales. El modelo fue conocido como Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

En el centro mismo de su concepción e intencionalidad, el MIDO pretendió superar el uso preferente de mecanismos de control jurídico empleados por los OIC para supervisar la actuación de cada dependencia y entidad, para sustituirlos por un esquema más abierto en el que los resultados de la valoración de la gestión pública no fueran solamente la aplicación de criterios o variables, sino un esfuerzo compartido entre la instancia de control y la instancia evaluada. De esta forma, se buscó que la SFP se configurara como un centro que evaluaría el desempeño global de la Administración Pública Federal a partir de indicadores de en temas transversales como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad (Mejía, 2005).

Desde el Poder Legislativo también se emprendieron algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental durante el primer gobierno de alternancia. La Auditoría Superior de la Federación ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal, por medio de la inclusión de nuevos instrumentos de auditoría al desempeño. Estas nuevas auditorías, conceptualmente más cercanas al modelo de Presupuesto basado en Resultados PbR que los ejercicios convencionales de revisión de las cuentas públicas, han servido para producir nueva información sobre lo que son y los resultados que obtienen los más de mil programas que año con año conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación. A pesar de ello, y quizás por lo reducido del tiempo que llevan en

³³ PUMA fue el acrónimo usado para referirse al Public Management Programme que la OCDE operó durante varios lustros y que auspició y apoyó la implantación de modelos de mejora y modernización administrativa diferentes al New Public Management inglés, americano y neozelandés. Véase una interesante descripción de esta suerte de competencia entre paradigmas administrativos en Luis F. Aguilar (2006).

³⁴ El MAP o Ministerio de Administraciones Públicas de España constituyó durante los primeros lustros de la transición española a la democracia una suerte de caja de innovación en materia de gestión. Su labor fue significativa en la discusión de las opciones de diseño institucional para el proceso de creación de las Comunidades Autónomas y sus aparatos burocráticos.

³⁵ Los Órganos Internos de Control (OIC) fueron creados con la intención de fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Dichos órganos dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública.

uso, su impacto es aún limitado y no han logrado desplazar a los instrumentos más tradicionales de control y auditoría.

Hacia el final de la administración de Vicente Fox (2000-2006) se conformó un esfuerzo adicional a favor de la implantación de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas del gobierno federal. Se trató de la convergencia de intereses y propuestas provenientes tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Legislativo. Este esfuerzo se basó en la idea de establecer como un requisito obligatorio para los programas y políticas de carácter social la realización regular y sistemática de evaluaciones. La obligatoriedad tendría como efecto principal, pero no único, la producción constante de información que llevaría a conocer mejor los efectos de la acción pública y, como una consecuencia inevitable, a aplicar mejoras y correctivos. Adicionalmente, la constante realización de tales ejercicios haría necesario que actores sociales y privados se involucraran, generando un proceso más amplio de aprendizaje y reflexión evaluativa.

El esfuerzo en cuestión se concretaría mediante la introducción de la nueva Ley General de Desarrollo Social en 2005, que creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) con facultades técnicas y de vinculación amplias para diseñar, promover, aplicar y difundir diferentes tipos de evaluación. El Consejo ha venido constituyéndose, desde entonces, en la principal instancia de evaluación de políticas y programas dentro y fuera del gobierno federal; si bien su mandato está limitado al campo del Desarrollo Social. Esta expansión se debe, entre otras razones, a la relativa indiferencia de las dos dependencias globalizadoras en la APF –la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública– para complementar lo logrado por el CONEVAL.³⁶

4.3. Fortalezas y debilidades en el panorama actual de la evaluación gubernamental en México

Con el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006-2012), los esfuerzos iniciados en el periodo de gobierno anterior tomaron un nuevo ímpetu, el cual, no obstante, requiere ser revisado cuidadosamente pues parece existir una cierta paradoja entre un mayor uso de instrumentos de evaluación y un fortalecimiento del control político de los resultados de las evaluaciones. El punto de arranque de la fase que vive actualmente la política federal de evaluación tuvo lugar en los meses previos al inicio de la administración calderonista. La aplicación consensuada de un paquete de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permitió que, una vez hecho el cambio de gobierno, se pusiera en marcha la construcción –aún

³⁶ Esta situación y los desarrollos más recientes de la política federal de evaluación se discuten en la sección final de este trabajo.

inacabada– del Sistema de Evaluación del Desempeño o SED, como se le conoce comúnmente.

Según lo previsto por la Ley, el SED tiene por objeto vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. En términos formales el SED se define como:

Un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas (DOF, 2008).

Con ello, se asume formalmente y en términos prácticos que la evaluación forma parte de las actividades de gestión cotidiana y de presupuestación de las dependencias federales. Esto, sin embargo, se mantiene como una definición que aún demanda tanto de una apropiación por parte de los gestores públicos responsables de programas, como la necesidad de que sea superado el enfoque de control burocrático en el que todavía actúan las instancias globalizadoras SHCP y SFP. Para el desarrollo integral de los procesos de evaluación, previstos en la Ley, desde marzo de 2007 se ha venido conformando un instrumental reglamentario y técnico, entendido y definido como los elementos que tendrán que sustentar y hacer realidad las dos necesidades señaladas anteriormente: la apropiación en el seno de los programas y las dependencias, y la superación del enfoque de control al que aún se asocia a la evaluación. Los componentes de este instrumental son fundamentalmente los señalados en la parte central del siguiente cuadro.

Cuadro VII **SED, ACTORES, COMPONENTES Y ÁMBITOS DE APLICACIÓN**

Soporte institucional	Instrumentos	Ámbitos de aplicación
SHCP	<ul style="list-style-type: none">• Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	Programas federales
SFP	<ul style="list-style-type: none">• Reglamento de la LFPRH	Dependencias
CONEVAL	<ul style="list-style-type: none">• Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPPAF)	Servicios y Trámites
	<ul style="list-style-type: none">• Programa Anual de Evaluación (PAE)	
	<ul style="list-style-type: none">• Términos de Referencia (TdR)	
	<ul style="list-style-type: none">• Mecanismo para la aplicación de resultados de las evaluaciones	

Fuente: Elaboración propia en base a partir de documentos normativos.

Como puede derivarse de la lectura del cuadro anterior, en términos globales, las nuevas funciones de evaluación recaen fundamentalmente en las dos dependencias globalizadoras de la APF, más en el CONEVAL como instancia técnica legal para los programas de desarrollo social, y como instancia técnica *de facto* para el resto de los programas y políticas. Esto es así, debido principalmente al hecho de que el SED se encuentra aún en una fase muy temprana de implantación y ha dependido de los desarrollos conceptuales y técnicos que el CONEVAL ha venido haciendo como parte del mandato original que le da la Ley General de Desarrollo Social y no tanto del SED.

A esta situación han contribuido también otros factores que afectan principalmente a la SHCP y a la SFP. En el caso de la instancia hacendaria, el desarrollo pleno de sus capacidades dentro del SED se ha visto afectado por las fuertes presiones y cargas de trabajo que derivan de la instrumentación del Presupuesto basado en Resultados PbR –que emana también de la Ley de Presupuesto– y por las reformas adoptadas en el campo de la contabilidad gubernamental. En el primer caso, aunque se han dado avances significativos en la modificación de los instrumentos presupuestarios a nivel central, queda aún una larga lista de acciones previas antes de que se pueda considerar plenamente instalado y en funcionamiento (OCDE, 2009).

Por lo que se refiere a las modificaciones al sistema de contabilidad gubernamental, la aprobación de una ley específica en la materia (DOF, 2008b), que recoge las nuevas modalidades y acuerdos internacionales para el registro y sistematización del gasto público, ha requerido que la SHCP ofrezca apoyo y acompañamiento técnico no sólo a las dependencias y entidades federales; sino también a los 31 gobiernos estatales y al del Distrito Federal.

A pesar de estas condiciones complejas, la SHCP ha asegurado la publicación y aplicación de los Programas Anuales de Evaluación 2007, 2008, 2009 y 2010; contando con el liderazgo técnico y operativo del CONEVAL, como se explica más abajo. Estos programas anuales han incidido en un número significativo de sectores de la Administración Pública Federal, incluido obviamente el del Desarrollo Social. De igual forma, la SHCP ha conseguido que la mayoría de los más de mil programas federales que cuentan con recursos presupuestales cuenten ya con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a la que se asocian indicadores de proceso e indicadores de resultados por ejercicio fiscal. Están pendientes aún los mecanismos que permitan asociar positivamente las matrices con los resultados de las evaluaciones y con la asignación efectiva de gasto.

En el caso de la Secretaría de la Función Pública, el factor principal que ha limitado su efectiva capacidad de respuesta es lo que diversos analistas han

denominado como una vuelta al manejo político y discrecional de las instancias técnicas.³⁷ Debe recordarse la abierta oposición del entonces Secretario de Energía, Felipe Calderón, a la implantación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) durante la segunda mitad del sexenio del Presidente Vicente Fox. Una vez que Calderón asumió la Presidencia, inició el desmonte de los instrumentos técnicos y la relajación de las facultades de la SFP, para dar paso a un manejo discrecional de los puestos públicos y de los mecanismos de control y auditoría.

En esta labor, contó primero con el trabajo de Germán Martínez, primer secretario calderonista de la Función Pública; y luego con Salvador Vega Casillas,³⁸ quien sucedió a Martínez, una vez que éste concretó su elección como Presidente del Partido Acción Nacional. Las acciones concretas que substancian esta mutación fueron, entre otras de menor relevancia, la eliminación del Servicio Profesional de Carrera en los Órganos de Control y Vigilancia, la ampliación casi absoluta de los criterios de libre designación para los puestos que forman parte del SPC, y la contención de acciones correctivas y punitivas en casos de probable corrupción como lo fueron las investigaciones la familia Mouriño, y el uso político y patrimonial del PROCAMPO.

En el campo del desarrollo normativo e instrumental del SED, aun cuando la SFP creó en abril de 2009 la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), su papel se ha limitado a la ratificación de los instrumentos y propuestas que emanan, ya sea de la SHCP, o del CONEVAL.³⁹ Este último ha fungido, en términos legales y técnicos, como la principal instancia generadora de condiciones y medios para la paulatina expansión del SED y la eventual adopción de la evaluación por parte de las dependencias y entidades de la APF. La SFP ha sido omisa en su participación en el desarrollo de los indicadores de gestión o de proceso –previstos en la

³⁷ Al respecto, véase el interesante debate que ha surgido en medios académicos y periodísticos en torno a la paulatina destrucción del perfil técnico de la SFP y su reconfiguración como un mecanismo de control político, de protección y salvaguarda de los intereses del partido en el gobierno, y de asignación de cargos a partir de la lealtad al Presidente y a su partido. En especial, destacan las opiniones vertidas por analistas como Mauricio Merino y el debate incluido en la *Revista Buen Gobierno*, número 9, julio-diciembre de 2009.

³⁸ A Salvador Vega Casillas se le atribuye la célebre frase: “El gobierno es ese largo y aburrido periodo que hay que esperar entre una elección y la siguiente” y que ha servido para explicar las continuas designaciones de militantes del Partido Acción Nacional en puestos técnicos, dentro y fuera de los Órganos de Control y Vigilancia. Véanse al respecto las opiniones vertidas en la prensa nacional durante noviembre de 2007 y mayo de 2010 en diarios como *El Universal*, *Reforma*, *La Voz de Michoacán* y *La Crónica de Hoy*.

³⁹ Tal es el sentido de la labor de la SFP, según lo manifestado en entrevistas en profundidad por diferentes servidores públicos federales, responsables de la administración de programas y que señalan la práctica ausencia de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) en los procesos de diseño, aplicación y revisión de las evaluaciones contenidas en los diferentes Programas Anuales de Evaluación.

LFPRH– y no ha participado en la integración y mejora continua de las MIR de los programas federales que reciben recursos presupuestales.

La labor del CONEVAL en el desarrollo del SED debe ser entendida como una aportación significativa a la creación y puesta en marcha de la política federal de evaluación de México. Como ya se indicó anteriormente, el impulso inicial que este Consejo dio a la práctica de evaluación, producto directo del mandato establecido en la Ley General de Desarrollo Social, se ha mantenido como la principal línea de desarrollo técnica y operativa. Si bien el CONEVAL no es la única instancia con facultades y mecanismos efectivos de evaluación, a diferencia de lo que hacen dependencias como el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Ecología, la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) de la SEP y las diversas direcciones generales insertas en algunas secretarías de Estado; su enfoque e impacto no se limita a cuestiones sectoriales.

El CONEVAL, en apego a su definición estratégica inicial, ha ido asentando las bases conceptuales, discursivas, técnicas y procedimentales de una política integral de evaluación. Los informes anuales que presenta sobre la evaluación de la política de desarrollo social en México contienen análisis y resultados que van más allá del campo social. Con igual sentido e intensidad, los diseños de los modelos de evaluación⁴⁰ específica de desempeño, estratégica, de procesos, de resultados y de impacto –por señalar las principales– conforman una base sólida que se va consolidando año tras año. Como un rasgo positivo adicional, una parte significativa de las evaluaciones han sido realizadas por investigadores independientes, universidades, empresas de consultoría y organizaciones civiles, contribuyendo así a la socialización de la evaluación. No obstante todos estos elementos de avance y progreso, como el propio CONEVAL reconoce, sus desarrollos aún no alcanzan a todas las dependencias y programas federales.

Reflexiones finales

A partir del esquema de operación vigente del SED, someramente descrito en las páginas anteriores, se pueden extraer algunos elementos de reflexión sobre el futuro de la Política Federal de Evaluación de México. En primer lugar, y aún cuando resulta difícil afirmar que México cuenta ya con una política de evaluación firmemente asentada y en pleno funcionamiento, los desarrollos identificables deben ser tenidos como pasos firmes hacia la conformación de prácticas sistémicas e institucionales en la materia. Esto es especialmente relevante si se toma en cuenta la alta probabilidad de nuevas

⁴⁰ Los modelos se basan en los Términos de Referencia (TdR) elaborados por el CONEVAL y que se pueden consultar en su sitio virtual <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion.html>.

alternancias partidistas en el gobierno federal y en la mayoría de los gobiernos estatales para los próximos años. La consolidación de las evaluaciones podría servir como un freno a cambios de orientación en las principales políticas y programas federales.

En segundo lugar, y haciendo referencia específica a los aspectos instrumentales del SED, la experiencia mexicana se basa en el uso de instrumentos normativos de aplicación general que resuelven de entrada algunos de los conflictos y tensiones más frecuentes en la implementación de este tipo de innovaciones; tales como la falta de cooperación por parte de los ejecutores de programas, o la resistencia al cambio que puede darse al nivel incluso de los usuarios o beneficiarios. Por tal motivo, parece conveniente mantener el ritmo y la intensidad en el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de aplicación.

En tercer lugar, de mantenerse el ritmo actual de implementación del SED, es factible considerar que México se mantendrá a la vanguardia entre las economías latinoamericanas, en términos de una adecuada modernización de su sistema de programación-presupuestación. Sin embargo, ello sería ampliamente insuficiente si lo que se pretende es alcanzar es un sistema de evaluación que permita conocer y valorar los impactos de la acción pública y no sólo sus costos. De ahí que parezca pertinente que se adopten decisiones de carácter táctico y operativo que recompongan y relancen la construcción de la política federal de evaluación. Entre las más relevantes se pueden mencionar las siguientes:

La primera acción de gran relevancia para la consolidación del SED pasa por la consolidación del nivel estratégico de actuación. Utilizando la construcción conceptual indicada en el cuadro I de este trabajo, para que se puedan sentar las bases conceptuales y los procesos generales es fundamental que todos los actores que tienen responsabilidad a este nivel asuman plenamente sus funciones y actividades. Esto implica que tanto la SHCP como la SFP hagan a un lado los problemas y restricciones que han venido limitando su participación y complementen lo que el CONEVAL ha venido haciendo, incluso más allá de sus funciones explícitas.

En tal sentido, parece indispensable que la SHCP conforme una unidad administrativa que se haga cargo de estas funciones, para distinguirlas de las que tienen que ver con la política presupuestaria y su control. En el caso de la Función Pública, es deseable se recupere la vocación técnica y cooperativa que el marco legal le atribuye y atienda las múltiples demandas de acompañamiento y asesoría que las dependencias de la APF le están planteando, dentro y fuera de la operación de los Órganos de Vigilancia y Control.

La segunda acción pasa por el nivel táctico del esquema conceptual y se refiere a un mayor involucramiento de las dependencias y entidades públicas. Pero a diferencia de lo que debe ocurrir con las globalizadoras y el CONEVAL, el SED debe desagregarse a partir de la comprensión de su función y utilidad dentro de cada política sectorial e institucional y no a la inversa como ha venido sucediendo. Sólo en la medida en que se asuma y haga explícito que el SED es un recurso y un medio para mejorar la gestión sectorial y el desempeño institucional, y no un factor de control y manejo restrictivo del presupuesto, se podrá avanzar en la apropiación de las evaluaciones y de sus resultados por parte de los funcionarios de los niveles alto y medio de cada dependencia.

Por último, pero no menos importante, es necesario que ocurran actuaciones concretas en el nivel operativo del esquema conceptual para promover un mayor grado de conciencia individual respecto a la función social de la evaluación. Hasta antes de que la SFP decidiera anular la plena vigencia y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera, algunas acciones de capacitación y sensibilización en torno a la evaluación del desempeño individual habían servido para generar los primeros referentes o anclajes de una cultura de evaluación. A partir de tal anulación, se hace más necesario que al interior del SED se promuevan acciones vinculantes que, tal y como sucedió en décadas anteriores con la adopción de otras innovaciones y modernizaciones del sector público, produzcan la interiorización de los valores y fines de la evaluación como una práctica socialmente útil.

CAPÍTULO 5

EVALUANDO LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO EN MÉXICO: TENSIONES Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES

CAPÍTULO 5. EVALUANDO LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO EN MÉXICO: TENSIONES Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES

Félix Acosta
Profesor-investigador

Presentación

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o una política hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública; en consecuencia, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas.

La evaluación de los programas sociales contribuye también a impulsar el progreso del conocimiento científico acerca de los problemas que enfrenta el país y constituye en una herramienta fundamental en la gestión del gobierno en materia de desarrollo social; asimismo, la evaluación de la política social permite obtener evidencia contrastable y objetiva sobre la congruencia entre el diseño, los componentes, los procesos, los resultados y los impactos de los programas sobre el bienestar de la población. La evaluación, además de proporcionar dicha evidencia sobre la eficacia y los beneficios derivados de un programa social, también fortalece la rendición de cuentas del gobierno, ya que los contribuyentes pueden conocer en qué se traduce el pago de sus impuestos de manera clara y precisa.

En México, los primeros antecedentes de la evaluación de la política social se remontan apenas a la segunda mitad de la década de los noventa, en la que se realizaron las primeras evaluaciones al programa PROGRESA (Wodon, *et. al.*, 2003 y IFPRI, 2002), pero sin llegar a constituirse en una práctica regular, normada y sistematizada de la evaluación de la política social. Los primeros ordenamientos sobre evaluación se adoptaron en 1999, cuando el Congreso de la Unión introdujo en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los primeros lineamientos de lo que constituiría en una práctica sistemática de

la evaluación de la acción del gobierno en materia de programas que utilizan fondos públicos. Posteriormente, en el año 2002 se emitió el *Acuerdo de Requisitos Mínimos* que establecía algunos elementos que necesariamente debían contener las evaluaciones externas de los programas del gobierno federal.

Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004), se establece ya finalmente la estructura institucional que sirve de base a la evaluación de los programas y la política de desarrollo social, al crearse entre otras instancias el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, y que tiene como objetivos medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal por un lado, y por el otro, a normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social, así como las acciones, los programas y las políticas que ejecuten las dependencias y entidades públicas (DOF, 2005). Sin embargo, mientras que la LGDS sienta las bases institucionales para la evaluación de la política social con un enfoque muy sustantivo, otro ordenamiento legal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 2006), asocia la evaluación de la política social y por ende, una parte importante de las tareas y responsabilidades del CONEVAL a un propósito mucho más específico, la construcción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el instrumento operativo para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) de la administración pública federal (APF).

Aunque a casi cuatro años de iniciarse ambos procesos se pueden documentar avances importantes en algunos de sus componentes más importantes, en la actualidad persisten algunas tensiones entre los actores institucionales involucrados que no terminan de resolverse adecuadamente, provocando dificultades en la marcha de los procesos y haciendo cada vez más evidentes las diferencias entre dos visiones de la evaluación: una orientada a los propósitos de la evaluación de la política social y otra centrada en los propósitos de la evaluación del desempeño del gobierno federal. La primera visión está orientada a evaluar la eficacia de las políticas públicas en la solución de problemas sociales y creación de oportunidades para la población más vulnerable; la segunda visión está focalizada en un esfuerzo de modernización de la administración del presupuesto programable del gobierno federal.

El objetivo general de este trabajo consiste en identificar los orígenes y el estado actual de esas tensiones y ofrecer algunas sugerencias para resolverlas. Para ello, hemos organizado el trabajo en tres secciones. En la primera sección presentamos los dos enfoques teóricos en los que se sustentan esas dos visiones de la evaluación de las políticas públicas; en la segunda sección

nos remontamos a los orígenes de la evaluación y establecemos algunos elementos de tensión entre el marco legal y normativo de la evaluación de la política social y de la evaluación del desempeño del gobierno; en la tercera parte revisamos los principales avances en ambos procesos y algunas tensiones generadas por la práctica reciente de la evaluación, generando dificultades en los procesos y confusiones entre los diversos actores públicos involucrados en la evaluación. Finalmente ofrecemos algunas reflexiones y sugerencias para destrabar las tensiones institucionales existentes y avanzar, tanto en el esfuerzo de modernización de la administración del presupuesto del gobierno federal como en los propósitos más sustantivos de la evaluación de la política social en México.

5.1. La racionalidad de la evaluación de las políticas públicas: entre el neogercialismo público y la nueva gobernanza

Después de un largo y sostenido período de éxito en la conducción del desarrollo económico y del bienestar social durante la primera mitad del siglo xx, el Estado y el gobierno recibieron una serie de cuestionamientos producto de los efectos negativos de las sucesivas crisis económicas, las cuales han puesto en entredicho las capacidades de los gobiernos nacionales y los arreglos institucionales vigentes para dirigir los procesos de desarrollo económico y social en los diferentes países.

Para Osborne (2006), el debilitamiento del paradigma tradicional de la administración pública y del Estado del Bienestar,⁴¹ que alcanzó su máximo desarrollo después de la segunda guerra mundial y hasta la década de los setenta, se puede explicar a partir de dos factores relacionados: por un lado, su aplicación mostró un debilitamiento paulatino del Estado en su capacidad de satisfacer las crecientes necesidades sociales de la población; por otro lado, el paradigma comenzó a recibir fuertes críticas de parte de las comunidades académicas y de las élites políticas de los diferentes países.⁴²

Por su parte, Aguilar (2006) ha argumentado que fueron precisamente las sucesivas crisis económicas las que hicieron evidente la crisis del Estado Social como modelo de gobierno en modo tradicional o jerárquico, abriendo

⁴¹ Osborne (2006) ha enunciado los elementos principales de la administración pública tradicional, los cuales se basan en la concepción weberiana (Weber, 1996) de la primacía de la burocracia y de la tecnología: a) el imperio de la legislación; b) el énfasis excesivo en la aplicación y observancia de marcos regulatorios y procedimientos; c) el papel central de la burocracia en el diseño e implementación de las políticas públicas; d) la dispersión de administración de la política pública entre las dependencias y entidades públicas; e) la necesidad y el compromiso de contar con presupuestos cada vez mayores para hacer frente a las necesidades crecientes de la población; y f) la hegemonía de una élite de profesionales en la administración de los servicios públicos.

⁴² Para una revisión de estas críticas, ver Dunleavy (1985), Chandler (1991), Dunleavy y Hood (1994) y Rhodes (1997). Misra (1984) centra su análisis y críticas en el debilitamiento y declinación del Estado del Bienestar.

el camino para que otras formas de gobernar y otros modos de pensar la acción de gobernar a la sociedad se abrieran paso tanto en el ánimo de los propios gobernantes como en las comunidades sociales, políticas y académicas de los diferentes países.

Estos cuestionamientos prácticos y teóricos de la capacidad del Estado y de la pertinencia conceptual y política del Estado del Bienestar, han contribuido a impulsar en varios países –incluyendo a México– una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno –en los que se inserta la política social–, las cuales pueden organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico-conceptual (Aguilar, 2006).

Una primera línea de razonamiento se centra en el análisis del *sujeto* Estado-gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la *ineficiencia* económica y administrativa del gobierno.⁴³ Así, desde inicios de la década de los noventa, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991; Osbourne y Gaebler, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Osbourne y Plastrick, 1999).

Para algunos autores (Dunn y Miller, 2007 y Osborne, 2006), más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la NGP constituye solamente un conjunto de principios instrumentales –que representan más bien una definición operativa de la NGP– que algunos de sus autores más representativos (Osborne y Gaebler, 1992) organizaron alrededor del lema “reinventando el gobierno” y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.⁴⁴ A pesar de las críticas que ha recibido, la NGP ha tenido en varios países, incluido México, una influencia considerable en la definición del papel del Estado y de las características desde la década de los noventa.

Uno de los principios fundamentales de la NGP establece que los gobiernos deben guiarse más por su *misión*, y sus *propósitos* que por sus marcos

⁴³ En la práctica, muchos países impulsaron políticas neoliberales que tuvieron como ejes el adelgazamiento del Estado, la desregulación de los mercados, la privatización de los servicios públicos, y la focalización de la política social. Véase Kliksberg (2002), Massé (2002) y Reygadas (2008).

⁴⁴ En su definición más extrema, la NGP establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público, a partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios. Para un mayor análisis véase Dunn y Miller (2007) y Osborne (2006).

regulatorios y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus *objetivos* y sus *metas*, y no únicamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aún, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de *costos y beneficios* de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de *eficiencia* y *eficacia* de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquellas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación –particularmente en países en desarrollo– la racionalidad instrumental y operativa de la NGP sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica.⁴⁵ Inclusive algunos autores que han estudiado la aplicación exitosa de la racionalidad instrumental de la NGP⁴⁶ en el caso de Nueva Zelanda y otros países desarrollados han advertido de algunas de las dificultades en su aplicación en los países menos desarrollados (Schick, 1998).

Una segunda línea de razonamiento teórico-conceptual se centra más bien en el *proceso* de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la *insuficiencia* del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas (Aguilar, 2006). En oposición al enfoque gerencialista de la NGP, la *gobernanza* o más bien la *nueva gobernanza* (NG),

⁴⁵ Algunos de estos efectos negativos están relacionados con la aplicación a ultranza del adelgazamiento del gobierno mediante la privatización de bienes y servicios públicos, la excesiva desregulación de la actividad económica y la reducción de las políticas sociales a una mínima expresión posible en algunos países durante y después del proceso de ajuste ante los efectos de las crisis económicas de los setenta y los ochenta. Véase Kliksberg (2002), Massé (2002) y Reygadas (2008).

⁴⁶ Aguilar (2010) ha argumentado que la desregulación constituye el “talón de Aquiles” de la NGP, pues la crisis financiera de 2008 mostró que es necesario volver a considerar la regulación de los mercados, especialmente el mercado financiero, debido a que en los años recientes ha mostrado ser una fuente de volatilidad económica y de inestabilidad social. Aunque en menor grado, la privatización de los bienes y servicios públicos también genera dudas, no tanto respecto al cumplimiento del criterio de eficiencia económica, sino respecto a criterios asociados a su “calidad institucional” (legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana). En cambio, el principio de costo-eficiencia de las acciones del gobierno (organizadas en programas y políticas) constituye un elemento de reconocido valor que vale la pena mantener, especialmente en los tiempos actuales de disminuidas fortalezas fiscales de los gobiernos producto de los ajustes neoliberales y neogerenciales.

se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la *eficacia social* de las actividades de gobierno en la *solución de problemas sociales* y la *creación de oportunidades*.

De hecho, para algunos autores de la nueva gobernanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la NGP, pues estas decisiones sobre los modos más apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas, centrándose más bien en el “esto y lo otro” en lugar del “esto o lo otro”.⁴⁷

De esta manera, la *gobernanza interactiva* o *gobernanza sociopolítica*, como la definen sus autores más representativos, constituye una perspectiva teórica amplia que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o *interacciones* de gobierno, las cuales constituyen *respuestas* a problemas –como la pobreza y el cambio climático– en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas (Kooiman, 2004 y Kooiman, *et. al.*, 2008).

Desde el punto de vista de la teoría sociológica, la NG propone también que las sociedades modernas están compuestas por *actores* de gobernanza cuyas acciones se relacionan con las *estructuras*, sujetándose a su influencia, pero también modificándolas continuamente. Vistos desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, los *acuerdos* o *interacciones* que establecen los diversos actores pueden ser también interpretados o conceptualizados como *construcciones sociales* ancladas en el concepto de *dualidad* que les es propio a la estructura social.⁴⁸

Los actores incluyen a individuos, agrupaciones políticas, organizaciones empresariales y laborales, asociaciones civiles, dependencias y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones internacionales y cualquier otra entidad social con capacidad de agencia o poder de gestión en la sociedad; las estructuras remiten a los acuerdos, leyes, normas, reglamentos, creencias

⁴⁷ Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar, es más apropiado entonces hablar de un *cambio* en el papel del gobierno, más que de una *disminución* del papel del gobierno, de tal manera que la redefinición del papel del Estado y del gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales. Véase Kooiman (2004), Aguilar, 2010.

⁴⁸ Para profundizar, véase Berger y Luckmann (1967), Giddens (1984), Kooiman, *et. al.*, (2008) y Pzeworski (1982).

culturales, procedimientos y posibilidades científicas, técnicas y materiales que hacen posible o que limitan la acción de los actores y que son continuamente transformadas por ellos mismos.

Estas dos perspectivas analíticas (la NGP y la NG) de la acción de gobernar ofrecen dos abordajes distintos al ejercicio de evaluación de la política pública, entendida ésta en términos generales como “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos” (Aguilar, 2008:5) entre los que se encuentran la inseguridad pública, la pobreza, el desempleo, la falta de acceso a los sistemas de salud y seguridad social, la falta de acceso a una educación de calidad, la desnutrición, la mortalidad materna, la mortalidad infantil, y el deterioro del medio ambiente.⁴⁹

Bajo la perspectiva gerencialista de la NGP, la práctica de la evaluación ha fluctuado en dos vertientes. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible; en un segundo momento, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública, en el desempeño del gobierno, en la gestión para resultados, de acuerdo con las exigencias más recientes de la NGP y a partir precisamente de la experiencia paradigmática de Nueva Zelanda en la organización del Presupuesto basado en Resultados (PbR). En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de la eficacia en la solución de los problemas sociales públicos (Aguilar, 2008).

En este segundo momento, el ejercicio de evaluación de una política pública determinada tiende a organizarse en dos fases complementarias, a partir del supuesto de que el principio de eficiencia económica se cumple al interior de los programas. En una primera fase, la evaluación está orientada a examinar la eficacia social de los programas que integran la política pública, es decir, que cada uno de ellos tenga una contribución marginal probada en la solución del problema público que motivó su formulación e implementación; en una segunda fase, la evaluación se orienta a examinar de manera rigurosa si el conjunto de programas que integran la política pública se encuentra

⁴⁹ En términos de Aguilar (2008), las políticas públicas pueden ser desagregadas en programas, componentes, actividades y acciones que contienen intenciones específicas de la política pública y que están orientadas a atender objetivos particulares que pueden contribuir en la solución del problema considerado de interés público por el gobierno y la sociedad y que el gobierno tiene la responsabilidad de coordinar o dirigir.

organizado de manera consistente y coherente, de tal forma que los principios, las acciones y las actividades específicas de cada uno de los programas se muevan en la misma dirección, contribuyendo así en la solución del mismo problema público y constituyendo, por lo tanto, lo que se llama un “*sistema de acción pública*”, una política pública (Aguilar, 2008:25).

Vista a la luz de las exigencias más recientes de la NGP y del Presupuesto basado en Resultados, la evaluación de cualquier la política pública debería entonces servir de insumo a dos propósitos relacionados con el ejercicio de evaluación. Por un lado, verificar que los programas cuenten con un diseño causal apropiado, con indicadores de eficiencia económica y de eficacia social, y con metas asociadas a resultados con una temporalidad establecida, lo cual debe permitir al gobierno y al resto de los actores políticos y sociales involucrados en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública.

Por otro lado, el análisis de una política pública, en tanto un conjunto de programas integrados y orientados consistentemente hacia la solución de un problema público de naturaleza amplia, debería permitir a los diferentes actores públicos y sociales conocer si el conjunto de programas que integran una política pública particular son consistentes con los objetivos de dicha política pública, eliminando duplicidades, disminuyendo costos y contribuyendo así a solucionar el problema del deficiente desempeño gubernamental en el manejo de la política pública y de la irresponsabilidad del gobierno en la administración del presupuesto público.

Si la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño del gobierno y el presupuesto para resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países –incluyendo México– en las últimas décadas de gobiernos neoliberales y neogerencialistas, la evaluación adquiere un carácter más sustantivo si la política pública es concebida en términos conceptuales como una acción colectiva en cuya consideración, formulación, implementación y evaluación participan además del gobierno otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, es decir, si la política pública es definida como un sistema de acción pública en modo de gobernanza y si la práctica de la evaluación se orienta entonces en un sentido más amplio a comprobar la *calidad institucional* y la *calidad cognoscitiva técnica* de la política pública (Aguilar, 2008).

En este esquema de evaluación o, para ser más precisos, de valoración de la política pública, la calidad institucional se refiere al respeto a los valores o creencias públicas compartidas por la sociedad y plasmadas en los diversos ordenamientos que norman a las sociedades modernas, desde la constitución política, las diversas leyes, los compromisos y acuerdos internacionales, y los resultados formales de la deliberación pública sobre los problemas considerados de interés para la ciudadanía, mientras que la calidad técnica o calidad cognoscitiva se refiere al conjunto de relaciones causales en las que se fundamentan las acciones y actividades de la política pública orientadas a resolver problemas públicos (Aguilar, 2008).

Estos dos componentes de la política pública, el de la calidad institucional y el de la calidad técnica, “son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un gobierno se alcanza sólo a condición de conjugar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales” (Aguilar, 2008:11) y pueden ofrecer más elementos para determinar la idoneidad de una política pública en curso o para indicar los cambios de diferente naturaleza que se deben implementar para que la política pública sea legalmente correcta, culturalmente aceptable, económicamente eficiente, socialmente eficaz, administrativamente factible y políticamente viable (Aguilar, 2008).

Como se ha señalado anteriormente, estos dos enfoques teórico-conceptuales –la NGP y la NG–, ofrecen dos abordajes distintos al ejercicio de la evaluación de las políticas públicas. Mientras que el primero pone el acento en el desempeño del gobierno y en el presupuesto para resultados –ambos aspectos que remiten a solamente uno de los actores involucrados en las políticas públicas y a un aspecto particular de la evaluación–, en el segundo, la eficacia de las políticas públicas tiene un significado más amplio y se asocia en gran medida de la calidad de los acuerdos institucionales que dieron origen a la política pública y a la calidad de las relaciones causales involucradas en el diseño e implementación de la política pública.

Esta diferencia en los significados y en los propósitos de la evaluación se encuentra en el centro de las tensiones entre los diversos actores públicos involucrados en la evaluación de la política social en México. En las dos secciones siguientes se abordan en particular dos momentos generadores de tensión: el primero se refiere a la construcción del marco legal y normativo en el que se sustenta la evaluación de la política social; el segundo está asociado a la práctica y a los resultados recientes de la evaluación.

5.2. Tensiones y dificultades institucionales derivadas del marco legal y normativo de la evaluación de la política social

Como se ha mencionado en páginas anteriores, la evaluación de la política social recibió un impulso muy importante con la publicación de la LGDS en enero de 2004 y con el inicio formal de los trabajos del CONEVAL en 2006. La primera le concede al segundo la facultad amplia y sustantiva de hacerse cargo de la evaluación de la política social, pudiendo “realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa”, con el objeto de “revisar periódicamente el objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (DOF, 2004:13).

Para ese propósito de evaluar periódicamente los objetivos de la política social, la LGDS establece –en los artículos del 72 al 77– las facultades amplias del CONEVAL y los instrumentos para llevar a cabo la evaluación de la política social (DOF, 2004:13):

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento el objetivo social de los programas metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la evaluación.

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

Artículo 77. El Consejo Nacional de Evaluación, antes de aprobar los indicadores a que se refiere este artículo, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estimen pertinentes”.

Estas facultades amplias del CONEVAL, expresadas en la LGDS, para evaluar periódicamente la política social a partir de un sistema o conjunto de indicadores de resultados, gestión y servicios proporcionados por los diferentes programas, administrado por el propio CONEVAL, fueron acotadas, en la percepción de algunos actores institucionales relevantes, en su decreto de creación, emitido por la SEDESOL en agosto de 2005, en el que se establece que el CONEVAL tiene por objeto:

Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social, (y los) programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública (DOF, 2005:5).

Esta contradicción entre lo mandado por la LGDS y lo establecido por el Decreto provocó las primeras tensiones entre el poder legislativo –concretamente la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados– y el Poder Ejecutivo, en particular, la Secretaría de Desarrollo Social. En el punto más alto de este conflicto entre estos dos actores institucionales, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados citó a la titular de la SEDESOL a una reunión de trabajo el 8 de febrero de 2006.⁵⁰ En esa reunión, los diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados le recordaron a la titular de la SEDESOL, el acuerdo previo entre esa Comisión y la titular anterior de la dependencia en el sentido de publicar algunas reformas al decreto de creación del CONEVAL, restituyéndole las facultades amplias de evaluación de la política social concebidas en la LGDS a cambio de no presentar una controversia constitucional contra el Reglamento

⁵⁰ Ver http://www.sedesol.gob.mx/prensa/discurso_normal.php?clave_discurso=20.

de la LGDS para resolver el diferendo que había entre los dos poderes de la nación.

En esa reunión, la titular de la SEDESOL mencionó que en la elaboración del decreto había existido “una intervención no sólo de la Secretaría de Desarrollo Social, también ahí participa la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda, y finalmente, la Consejería Jurídica (de la Presidencia)” y se comprometió a “volver a abrir esta mesa para sentarnos a platicar sobre el tema, no tenemos inconveniente, podemos incluso hacerlo tan pronto lo decidan a través de la Comisión”. Finalmente, el Decreto no se modificó y la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo Federal por exceder sus funciones reglamentarias e invadir las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, con la publicación del Reglamento de la LGDS el 18 de enero de 2006.

Los propósitos de este acotamiento de las facultades del CONEVAL en su decreto de creación se hicieron manifiestos con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006. Este nuevo ordenamiento legal, en congruencia con el decreto de creación, acota las atribuciones sustantivas de evaluación de la política social del CONEVAL al establecer que esta entidad “coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley” (DOF, 2006:55), otorgándole facultades de evaluación a la SHCP y a la SFP junto con las atribuciones de fiscalización que ya tenía la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las atribuciones de evaluación que la LGDS le había concedido al CONEVAL.

Además, la LFPRH modificó los propósitos amplios y sustantivos de la evaluación de la política social, orientándola de manera específica hacia la construcción de un sistema de indicadores estratégicos y de gestión administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁵¹ que alimente a un sistema de evaluación del desempeño⁵² (SED) que permita a su vez implementar el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Para lograr estos propósitos, la LGPRH establece la obligación del CONEVAL de emitir,

⁵¹ Mientras que la LGDS le concede facultades amplias al CONEVAL para aprobar, previa consulta con la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas que servirán de insumo a la evaluación del cumplimiento periódico de los objetivos de la política social, en la LFPRH, el CONEVAL “certifica” la calidad de los indicadores que la SHCP necesita para alimentar el sistema de evaluación de resultados y para echar a andar el presupuesto basado en resultados.

⁵² En la LFPRH se define al sistema de evaluación del desempeño como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una evaluación objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación de grado de cumplimiento de los objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (DOF, 2006:5).

conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), tanto los lineamientos metodológicos para la evaluación de los programas, como los planes anuales de evaluación, que permitirán la implementación sistemática del SED y del PbR (DOF, 2006: 54-55).

De tal manera, con este nuevo ordenamiento legal, las atribuciones sustantivas del CONEVAL contenidas en la LGDS fueron transformadas, en la percepción de algunos actores, en actividades orientadas a proporcionar el soporte técnico requerido para echar a andar el SED y el PbR, así, sin que fuera estrictamente necesario –porque como se mencionó en páginas anteriores, la evaluación del desempeño del gobierno y la evaluación de la política social responden a lógicas y racionalidades teórico-conceptuales diferentes, que no se contraponen necesariamente, pudiendo estar la primera contenida en la segunda– estas contradicciones en el marco legal de la evaluación de la política social han ocasionado confusiones y tensiones entre los diversos actores públicos involucrados en la evaluación de la política social que ha provocado que la marcha de ambos procesos esté marcada por una serie de dificultades institucionales que aún no han sido resueltas.

En la siguiente sección se analizan los avances y las dificultades más importantes en este proceso de institucionalización de la evaluación de la política social, y se mencionan también algunas dificultades derivadas de la implementación de este tipo de reformas administrativas en países que como México, presentan niveles de desarrollo económico e institucional inferiores al de Nueva Zelanda, país que constituye el caso paradigmático de éxito (Schick, 1998).

5.3. Tensiones y dificultades institucionales derivadas de la práctica reciente de la evaluación de la política social

Ante este doble mandato legal –evaluar *versus* coordinar la evaluación de la política de desarrollo social– del CONEVAL, establecido respectivamente por la LGDS y por la LFPRH, una gran parte del esfuerzo institucional en materia de evaluación en los últimos cuatro años ha estado dedicado a tres tareas relacionadas más con la implementación del SED que con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social, provocando algunas tensiones institucionales adicionales: 1) normalizar la práctica de la evaluación; 2) contar con una primera evaluación de la consistencia interna de los programas sociales federales y construir las matrices de indicadores y resultados, y 3) revisar y “certificar” la calidad de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que los programas elaboraron e integraron a sus matrices de indicadores y resultados a partir de la evaluación de consistencia y resultados.

Aunque el avance logrado en estas tareas se considera relevante para los propósitos de la evaluación del desempeño del gobierno y de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) (Castro, *et. al.*, 2009), los avances en estas tareas muestran algunas dificultades institucionales para institucionalizar la evaluación del desempeño del gobierno y para avanzar en la tarea más sustantiva de evaluar la política social.

La normalización de la práctica de la evaluación en México

En cumplimiento de sus atribuciones legales para evaluar la política social, el CONEVAL, la SHCP y la SFP, emitieron en marzo de 2007 los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. El propósito de este documento normativo consiste en regular la evaluación externa de los programas de desarrollo social y establecer criterios y metodologías rigurosas para llevar a cabo la evaluación de los programas incluidos en la política social. Los lineamientos parten precisamente de la consideración de que la evaluación de los programas de las dependencias y entidades federales:

Se lleva a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión (DOF, 2007).

Además, establecen la atribución conjunta de la SHCP, la SFP y el CONEVAL de determinar, mediante la publicación de un plan anual de evaluación, cuáles programas deberán ser monitoreados y evaluados, con cargo al presupuesto del CONEVAL o al de las dependencias y entidades que operan los programas, con el propósito de fomentar una gestión basada en resultados.⁵³

De esta manera, los lineamientos, constituyen un instrumento fundamental para hacer operativo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual está estructurado en dos vertientes: una es la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades públicas, la cual está integrada en lo que se ha denominado Programa para el Mejoramiento de la Gestión (PMG), a cargo de la SFP; la otra vertiente la constituye precisamente la evaluación de los programas sociales, a cargo del CONEVAL y de la SHCP.

En los dos casos, la evaluación descansa en un Sistema de Indicadores de Desempeño –administrado en los hechos por la SHCP– el cual es concebido

⁵³ Para su conceptualización, ver ILPES (2003).

como una herramienta para orientar en el futuro los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas que se requieran para hacer más eficiente y eficaz la gestión del gobierno federal. Los Lineamientos y el SED además de establecer los criterios y normas para orientar y llevar a cabo la evaluación de los programas sociales, introducen una serie de elementos normativos específicos que vale la pena señalar por sus implicaciones para el proceso de evaluación y de gestión de los programas sociales y de la acción del gobierno:

- Los lineamientos son de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de programas federales;
- El fin y los objetivos estratégicos de los programas federales deben contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades públicas y los objetivos estratégicos de éstas deben estar alineados a los del Plan Nacional de Desarrollo (PND);
- Las dependencias y entidades deben elaborar la matriz de indicadores de desempeño de cada programa federal de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML);
- La elaboración de la matriz de indicadores de desempeño será aplicada a todos los programas de la Administración Pública Federal y describirá en forma lógica y clara el fin, los propósitos, los componentes, las actividades, así como los indicadores, las metas, los medios de verificación y los supuestos para cada uno de los niveles de objetivos;
- Las dependencias y entidades deben revisar anualmente la matriz de indicadores de sus programas federales. La matriz de indicadores actualizada se incluirá en las reglas de operación (ROP) de los programas federales;
- Las ROP de los programas federales deben reflejar la lógica interna del programa federal que se presente en la matriz de indicadores;
- La matriz de indicadores formará parte del SED para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, y en el impacto social del gasto público federal;
- Los indicadores de desempeño deberán ser una expresión cuantitativa o cualitativa que permita de una manera sencilla y fiable medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones de los programas, monitorear y evaluar sus resultados;
- Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación: a) *evaluación de consistencia y resultados*, la cual analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar

su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores; b) *evaluación de indicadores*, la cual analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de un programa federal para el logro de sus resultados; c) *evaluación de procesos*, la cual analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión; d) *evaluación de impacto*, la cual identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal; e) *evaluación específica*, que es aquella evaluación orientada a indagar aspectos específicos del programa mediante trabajo de gabinete o de campo; y f) *evaluación estratégica*, que es aquella evaluación que se aplica a un conjunto de programas en torno a estrategias, políticas e instituciones;

- Las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa o por el CONEVAL en el ámbito de su competencia, cuando éste así lo determine;
- El CONEVAL, la SHCP y la SFP establecerán conjuntamente un Programa Anual de Evaluación a partir de los diferentes tipos de evaluación, en el que determinarán qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán. Dicho programa se emitirá cada año conforme al calendario de actividades del proceso presupuestario;
- La metodología y los términos de referencia de las evaluaciones de impacto deberán ser revisados y aprobados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones y de forma previa a la contratación de los evaluadores externos;
- Las dependencias y entidades deberán designar una unidad administrativa ajena a la operación de los programas federales para coordinar la contratación, la operación y la supervisión de las evaluaciones. Esta unidad administrativa será responsable de supervisar la calidad y el cumplimiento normativo de las evaluaciones, así como coordinarse con el CONEVAL para el buen desarrollo de todas las etapas del proceso de evaluación, considerando como etapas elementales la definición del proyecto, la contratación, la supervisión y el seguimiento de la evaluación hasta su conclusión;
- Las dependencias, entidades y el CONEVAL podrán contratar diferentes tipos de evaluaciones de un mismo programa federal tanto en uno como en varios ejercicios mediante esquemas de contratación plurianuales;
- Para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia del proceso de evaluación, las dependencias y entidades federales deberán dar a conocer de forma permanente, a través de sus páginas de

internet, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas, incluyendo: los datos del coordinador de la evaluación y de su equipo colaborador; los datos de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada; las bases de datos generadas; los instrumentos de recolección de la información; una nota metodológica con la descripción de las técnicas y modelos utilizados, acompañada del diseño muestral, especificando los supuestos empleados y las características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada; un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos, las fortalezas, las oportunidades, las debilidades, las amenazas y las recomendaciones del evaluador externo; y el costo total de la evaluación, incluyendo la fuente de financiamiento;

- Los requisitos mínimos que las dependencias y entidades solicitarán a los evaluadores externos interesados en realizar evaluaciones son: a) acreditar su constitución legal; b) acreditar experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la prestación de su servicio en programas gubernamentales en México o en el extranjero; c) presentar una propuesta de trabajo ejecutiva que contenga el objeto de la evaluación, la metodología de la evaluación específica a implementar, la estructura temática del informe, el currículum del personal que realizará la evaluación que incluya la manifestación por escrito de que se tiene conocimiento de las características y operación del programa o de programas similares, y la acreditación de experiencia en el tipo de evaluación correspondiente; y d) la definición de la plantilla de personal que se utilizará para la evaluación del programa federal, la cual deberá estar en congruencia con la magnitud y las características particulares del programa y del tipo de evaluación correspondiente, y
- Los procedimientos de contratación de los evaluadores externos se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y las disposiciones aplicables.

La elaboración de las matrices de Indicadores y Resultados

Para construir las matrices de indicadores y resultados de los programas, los lineamientos establecieron la obligación de todos los programas federales que contaran con reglas de operación de llevar a cabo durante 2007 una evaluación de consistencia y resultados que incluyó aspectos de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y resultados.

Para este propósito, los lineamientos establecen la obligación de los programas de adoptar la metodología de marco lógico (ILPES, 2004) para la elaboración de las matrices de indicadores que permitan la conformación, con fines de control presupuestal, de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados, administrado por la SHCP, que tiene el propósito de proveer a las dependencias y entidades responsables de los programas federales, información actualizada y periódica de la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados (DOF, 2007b).

Para hacer operativo este proceso de alimentación de los sistemas de control presupuestal de la SHCP, los lineamientos establecen los siguientes pasos: las dependencias deben *alinear* sus objetivos estratégicos a las prioridades, estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo⁵⁴ y los programas federales con reglas de operación deben a su vez *alinear* su propósito y su fin a los objetivos estratégicos de las dependencias que los operan; que para ese propósito, los programas deben hacer las modificaciones necesarias en su reglas de operación; que estas modificaciones se reflejen en sus matrices de indicadores, construidas a partir de la evaluación de consistencia y resultados; que las matrices sean integradas a las reglas de operación de los programas y al sistema de monitoreo y evaluación que forma parte del SED; que los programas revisen y actualicen anualmente sus matrices de indicadores y resultados, y finalmente, que las dependencias y entidades reporten periódicamente el avance en sus indicadores de acuerdo a los plazos del SED.

En una primera fase completada en 2008 con los resultados de la evaluación de consistencia y resultados de 2007, el sistema de monitoreo y evaluación del SED, denominado, Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), empezó a ser alimentado con las matrices de indicadores de 106 programas⁵⁵ que respondieron a la obligación establecida en los lineamientos. A partir también de esa información, el CONEVAL elaboró un primer diagnóstico que muestra los principales problemas de los programas en términos de su calidad cognoscitiva o causal: 71% de los programas no tenían identificado el problema

⁵⁴ Aguilar ha señalado una distinción conceptual y analítica importante entre *plan* y *política pública*. El primer concepto remite a “la gramática de la planificación estatal, que ha sido considerada como el instrumento por excelencia de la dirección del gobierno y que ha llegado al extremo (socialista o estatista) de suponer que todos los ámbitos de la vida social y económica son planificables por el gobierno, susceptibles de intervención y regulación estatal y que los ciudadanos pueden ser forzados a determinados comportamientos que serán controlados por el poder público, con el añadido de que el plan global o impositivo es de eficacia contundente para el desarrollo social y el bienestar universal de las personas”. En contraparte, el segundo concepto “parte del principio liberal y republicano de que no todos los espacios de la vida económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación, intervención o imposición estatal, en razón de su calidad de actividades libres (estatalmente reconocidas y garantizadas)” (Aguilar, 2008:12).

⁵⁵ De éstos, 27 corresponden a la SEP, 16 a la SEDESOL, 15 a la SHCP, 14 a la SEMARNAT, 12 a la SAGARPA, 9 a la SSA y el resto son de la SE, el CONACYT, la SRA, la STPS y el IMSS.

que atienden; sólo 58% de los programas tiene un diseño adecuado; solamente 44% de los programas cuentan con una matriz de indicadores válida; y apenas 41% de ellos tienen indicadores claros, relevantes, económicos, sujetos de monitoreo y adecuados (CONEVAL, 2008a, 2008b).

La evaluación de la calidad de los indicadores y del desempeño de los programas

Una vez construida la matriz de indicadores de los programas a partir de la evaluación de consistencia y resultados, el CONEVAL llevó a cabo en 2009 un último proceso para “certificar” la calidad de los indicadores de resultados y de gestión de los programas y determinar el avance observado en el primer año del sistema de monitoreo y evaluación del SED, al que denominó “evaluación específica de desempeño”. Para este propósito se puso a disposición de los evaluadores externos toda la información de los programas proporcionada por las dependencias y entidades responsables de los programas al sistema de monitoreo y evaluación del SED.

A un año de operación del SED, se han hecho evidentes algunos de los problemas de su implementación: las dependencias y entidades no proporcionaron, de acuerdo a lo establecido en la LFPRH y en los lineamientos, toda la información que tenían disponible originada de las distintas evaluaciones de sus programas; las matrices de indicadores de los programas derivadas de las evaluaciones de consistencia y resultados no coincidían con las que integraron al sistema de monitoreo del SED, lo que sugiere que los programas, preocupados por los impactos presupuestales de indicadores adecuados pero incómodos, pueden estar llevando una “doble contabilidad” en sus matrices y sus indicadores; y finalmente, los resultados y la calidad de las evaluaciones de desempeño recibieron fuertes cuestionamientos por parte los responsables de algunos programas y sus dependencias, obligando al CONEVAL a hacer algunas observaciones acerca de los limitaciones del proceso de evaluación y seguimiento de los indicadores de gestión y resultados y a colocar en el mismo sitio electrónico de las evaluaciones específicas de desempeño el “posicionamiento” del programa en relación a los resultados de la evaluación (CONEVAL, 2009a).

Estos resultados del proceso de la primera evaluación de los indicadores de gestión y resultados de los programas federales y estas reacciones de los operadores de algunos de los programas puede estar ocurriendo por varias razones: en primer lugar, porque los programas pueden estarse diseñando y operando con una lógica propia y sin referencia a la política pública en la que deberían estar integrados, provocando dificultades para que los operadores de los programas asocien eficientemente los objetivos de los programas con los

objetivos de una política pública particular, con los de la dependencia que los opera, y con los del PND.

En segundo lugar, porque, a pesar del esfuerzo amplio de capacitación a operadores de programas y a funcionarios responsables de las áreas de planeación de las dependencias, llevado a cabo por el CONEVAL para la elaboración de las matrices de indicadores y resultados de los programas, persisten todavía dificultades para aplicar correctamente la metodología de marco lógico y para asimilar los lineamientos de evaluación.

Y finalmente, porque el nivel de desarrollo económico, institucional y administrativo del país puede no estar respondiendo de manera eficiente a las exigencias contractuales de este tipo de sistemas administrativos, debido a la persistencia de altos niveles de informalidad en las relaciones gubernamentales, las cuales son un reflejo de la informalidad prevaleciente en los mercados, lo cual se refleja en el bajo nivel de respuesta de las dependencias y entidades de la APF en relación a su obligación de reportar sus indicadores de gestión y resultados y llevar a cabo el seguimiento periódico de los resultados de sus programas (Aguilar, 2008 y Schick, 1998).

Además, es relevante señalar otras fuentes de tensión entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, derivadas del alcance y los resultados de este primer proceso de evaluación y de seguimiento de los indicadores de gestión y resultados de los programas federales, a partir de la aplicación de las evaluaciones específicas de desempeño llevadas a cabo durante 2009. Para ello es necesario recordar, como lo mencionamos en páginas anteriores, que la LGDS le concede al CONEVAL la atribución y la responsabilidad de aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas y que estos indicadores deben reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, así como los objetivos sociales de la política social y que antes de aprobarlos, el CONEVAL debe someterlos a consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, a esta última por conducto de la ASF.

En primer lugar, se requiere entonces de un acuerdo entre los actores institucionales relevantes en relación a los programas que deben ser considerados en la construcción de esta base de datos de indicadores de resultados, gestión y servicios, porque mientras que para la SHCP puede parecer más práctico y eficiente incorporar solamente a los programas más relevantes en términos de su importancia presupuestal, la ASF de la Cámara de Diputados puede estar interesada en la aplicación irrestricta y generalizada de los términos que establece la LGDS en relación a los programas considerados en la política social. Sin la existencia de ese acuerdo, existirá seguramente un conflicto generador de tensiones entre los diferentes actores institucionales y

la posibilidad de que el CONEVAL sea señalado por no cumplir lo establecido en la LGDS al no aprobar en tiempo y en forma los indicadores a que se refieren los artículos del 74 al 77 de la LGDS.

Una segunda fuente de tensiones entre los actores institucionales se relaciona con el número de indicadores que cada programa debe incorporar y reportar de manera periódica en el PASH. Mientras que para la ASF, los programas deben incluir en ese seguimiento periódico a todos sus indicadores de resultados, gestión y servicios considerados en sus matrices de indicadores y resultados, de nuevo, para la SHCP, que administra el PASH, puede parecer más eficiente darle seguimiento a solamente un subconjunto de indicadores de gestión y resultados relevantes para el seguimiento y las decisiones presupuestales. De nuevo, en ausencia de un acuerdo entre los actores, el camino de la implementación del SED y del PbR puede estar sembrado de dificultades institucionales.

Una última fuente de tensiones está asociada con la naturaleza de ese conjunto de indicadores, pues en su conceptualización y construcción pueden estar enfrentadas dos visiones diferentes que remiten, como ya lo hemos mencionado, a dos enfoques teórico-metodológicos distintos –la NGP y la NG– en relación a los propósitos de la evaluación de la política social. El PASH y el conjunto de indicadores de gestión y resultados que incorpora puede ser útil, en la percepción de los actores institucionales involucrados, en la implementación del SED y del PbR; sin embargo, en la percepción de otros actores relevantes, este énfasis del SED en la modernización de la administración del presupuesto puede estar restándole alcances en el propósito más sustantivo de evaluar la política social. Sin acuerdos entre los actores con relación a estos diferentes intereses y orientaciones de la evaluación, es posible que los procesos enfrenten dificultades institucionales adicionales.

Reflexión final

A casi cuatro años de haberse iniciado el proceso de institucionalización de la evaluación de la política social en México, es posible documentar importantes avances en los diversos procesos que la integran. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la marcha futura de los procesos que involucra la evaluación de la política social se enfrenta actualmente a una serie de tensiones entre los actores sociales relevantes de cuya solución depende en buena medida la evolución futura de este gran proceso de institucionalización de la evaluación de la política social.

En el origen de estas tensiones, parecen persistir todavía dos visiones aparentemente contrapuestas acerca de los propósitos de la evaluación. Estas

dos visiones están además ancladas en dos enfoques teórico-metodológicos a partir de los cuales es construida la racionalidad de la evaluación de la política social. El primer enfoque se apoya en los principios prácticos de la NGP que están orientados a resolver la ineficiencia de la gestión gubernamental mediante esfuerzos de modernización de la administración pública. Bajo este enfoque, sustentado legalmente en la LFPRH e impulsado principalmente desde la SHCP, el SED y el PbR constituyen una herramienta fundamental para impulsar un proceso integral de modernización de la administración del presupuesto del gobierno federal que impulse la eficiencia económica y la eficacia de la acción del gobierno. Para ello, se requiere precisamente de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas federales –el SED– que permita llevar a cabo un seguimiento periódico que sirva de insumo para tomar decisiones presupuestales.

Esta iniciativa de modernización de la administración del presupuesto que tiene como propósito impulsar mejoras en la eficiencia y la eficacia de las decisiones presupuestales y que tiene como base un conjunto de relaciones contractuales entre la dependencia del gobierno que provee los recursos –la SHCP– y las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal que reciben los recursos presupuestales para operar sus programas y que, a cambio, comprometen acciones, productos y servicios que tienen un impacto esperado, medible, sobre el bienestar de la población, enfrenta importantes dificultades institucionales.

Como lo hemos mencionado, el principal obstáculo al que se enfrenta una iniciativa de modernización administrativa como ésta se encuentra en los altos niveles de informalidad que caracterizan al funcionamiento de los mercados en México y que matizan también la naturaleza de las relaciones intergubernamentales. Algunos ejemplos de los efectos negativos de la informalidad en este proceso de implementación del SED y del PbR han sido ya mencionados en el trabajo: el escaso nivel de respuesta de las dependencias que operan programas de política social ante la exigencia legal y normativa de proveer información fidedigna y de calidad para alimentar el sistema de monitoreo y evaluación del desempeño del gobierno federal; la tendencia de las dependencias que operan programas a llevar una “doble contabilidad” de sus matrices de indicadores y resultados; y la resistencia a asumir los resultados y recomendaciones de los evaluadores autónomos de los programas para impulsar mejoras en los indicadores y en la gestión y el monitoreo de los programas.

Pero además, hemos mostrado en este trabajo que aparte de estas dificultades estrictamente administrativas que son quizá inherentes a este proceso de modernización de la gestión del gobierno, que tiene como base una

administración del presupuesto federal más eficiente y eficaz, existen otras dificultades que remiten a tensiones, confusiones y conflictos entre los actores institucionales involucrados en la evaluación de la política social debido a la aparente contradicción entre los dos enfoques desde los que se construye la racionalidad de la evaluación de la política social.

La implementación del SED y el PbR tiene un valor intrínseco que no debería contraponerse con el segundo enfoque en la evaluación de la política social que tiene como base legal a la LGDS, que es impulsado principalmente por el Congreso de la Unión a través de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y de Senadores –desde donde han salido recientemente propuestas de reforma a la LGDS para darle mayor autonomía en sus atribuciones de evaluación al CONEVAL y para contar con un conjunto de indicadores sociales que permitan implementar una visión más sustantiva de evaluar la política social– que puede ser conceptualizado más en términos de la calidad cognoscitiva o causal y de la calidad institucional de la política social, de acuerdo a los principios de la NG. ¿Dónde está entonces el origen del problema? ¿Es posible destrabar esas tensiones y conflictos y avanzar en ambos procesos de manera complementaria? Ofrecemos enseguida una respuesta a estas importantes preguntas.

Desde nuestro punto de vista, el corazón del conflicto se encuentra en el propósito de hacer del SED el instrumento y el eje para implementar no solamente el PbR, sino también la evaluación de la política social y en el mandato legal que obliga al CONEVAL a coordinar la evaluación de la política social en los términos que establece la LFPRH, además de lo que establece la LGDS. El SED puede ser útil para echar a andar el PbR y éste a su vez debe concebirse como una herramienta para impulsar la modernización de la administración del presupuesto federal impulsando la eficacia económica y social de los programas. Además, es institucionalmente posible que, sin tener ese doble mandato legal –el de la LFPRH y el de la LGDS–, el CONEVAL mantenga la atribución de aprobar los indicadores de gestión y resultados de los programas.

Sin embargo, el SED tiene, por sus características, algunas limitaciones y rigideces institucionales que se traducen en dificultades para llevar a cabo una *valoración* más sustantiva de la política social y lograr ese propósito, el CONEVAL debería tener la atribución y la capacidad para organizar por su cuenta el sistema de indicadores sociales que se requiere para evaluar los objetivos de la política social. No es lo mismo evaluar los objetivos de los programas y usar esa información para llevar a cabo ajustes presupuestales periódicos en los recursos destinados a los programas, que evaluar la política social en su conjunto, en términos del cumplimiento de sus objetivos y de su calidad cognoscitiva e institucional.

De esta manera, para destrabar algunas tensiones institucionales existentes, es necesario que exista mayor claridad y certidumbre en relación a las atribuciones y responsabilidades de los diferentes actores públicos involucrados en este proceso de institucionalización de la evaluación de la política social. El SED y el PbR constituyen un importante esfuerzo de modernización administrativa que puede ser impulsado desde la SHCP y desde la SFP, con la colaboración del CONEVAL en la revisión de los indicadores de gestión y resultados de los programas. Sin embargo, en virtud de que el SED constituye básicamente una herramienta para priorizar recursos presupuestales, asociar las tareas de evaluación de la política social que debe llevar a cabo el CONEVAL por mandato de la LGDS a la lógica y funcionamiento de este sistema administrativo puede restarle características deseables a la evaluación de la política social.

En ese sentido, es conveniente que el CONEVAL mantenga esa atribución sustantiva mandatada por la LGDS de valorar la política social de acuerdo a los criterios y metodologías que esta entidad decida de manera autónoma y con total independencia técnica, para que tenga posibilidades de proveer a las dependencias y entidades del gobierno federal y al Congreso de la Unión insumos útiles y de calidad científica para impulsar modificaciones en los programas y reformas a la política social que permitan asegurar que sus requisitos –la calidad cognoscitiva y la calidad causal– y sus objetivos amplios –resolver problemas y crear oportunidades sociales– se cumplan, de tal manera que la política social en su conjunto contribuya eficazmente a mejorar el bienestar de los mexicanos.

CONCLUSIONES FINALES

CONCLUSIONES FINALES

*José María Ramos,
José Sosa y
Félix Acosta*

La discusión sostenida a lo largo de los cinco capítulos que conforman esta obra permite vislumbrar un panorama en el que son mayores los retos y necesidades, que los logros y resultados, en cuanto a la adopción y plena implementación de una política nacional de evaluación en México. Tanto desde la perspectiva teórico-conceptual, ofrecida con diversos matices y posturas por los autores, como desde el análisis de la situación concreta de los sistemas y mecanismos evaluatorios, lo que resulta es un universo de factores y variables que requieren de mayor estudio y de aplicaciones más profundas, que permitan conocer su verdadera naturaleza y los efectos que son capaces de producir dentro y fuera de las estructuras gubernamentales.

Del conjunto de consideraciones y elementos de análisis discutidos, los que parecen de mayor significado se agrupan en torno a dos cuestiones principales que, de una forma u otra, podrían conformar la agenda inmediata de investigación y de implementación de la política de evaluación. Están, de un lado, los argumentos que señalan insistentemente la pertinencia de la evaluación como un enfoque y como una herramienta indispensable en el actuar de los gobiernos. Tales argumentos evidencian las necesidades no resueltas aún por las actuales configuraciones instrumentales de las políticas y los programas públicos, y que requieren de una atención inmediata, casi urgente. Al mismo tiempo, estos argumentos muestran el tipo de capacidades y efectos que la adopción de la evaluación podría tener en el desempeño de funcionarios y unidades administrativas.

Están, por otro lado, las consideraciones sobre el estado que guarda el desarrollo de los instrumentos de evaluación dentro de algunos de los principales actores gubernamentales del México de principios del siglo XXI. En este caso, las preocupaciones expresadas por los autores de esta obra se centran en señalar las limitaciones de diseño y aplicación para, casi de inmediato, sugerir soluciones que eviten perder los logros alcanzados y evitar los riesgos y fracasos percibidos. En conjunto, conforman un sumario de acciones y recomendaciones para la mejora de la gestión en materia de evaluación de políticas públicas. De esta manera, las conclusiones de mayor relevancia que la obra ofrece se pueden resumir en las siguientes consideraciones:

Por lo que toca a las cuestiones de orden teórico-conceptual, parece fundamental tener presente que el uso de la evaluación en el sector público

mexicano no se abstrae de las tendencias globales que reclaman un mejor desempeño gubernamental, y que atribuyen a la evaluación una relativa capacidad transformadora de las instituciones y de sus capacidades de gestión para incidir en el desarrollo económico y en la mejora del bienestar. En tal condición, la evaluación y su pretendido uso generalizado en las estructuras públicas, ha de concebirse como la etapa más avanzada de la reforma administrativa; en la que es necesario reconstruir la unidad estructural y operativa del gobierno, integrar sus leyes, volver coherentes sus políticas y programas, y asegurar que sus funcionarios actúen en línea con los objetivos y lineamientos de la autoridad.

Siguiendo lo dicho por Aguilar Villanueva y por Acosta, son entonces relevantes la gestión organizacional, la transversalidad y la orientación a resultados como instrumentos administrativos para contribuir a la reconstrucción del gobierno como un haz de fuerzas, enfocado y eficaz. Es también disciplinaria y administrativamente relevante el programa intelectual de *un gobierno conjuntado* y del *Estado como un todo* para superar la hipertrofia y división de los órganos, funciones e instrumentos que caracteriza al aparato de gobierno y perjudica su eficacia directiva.

Este escenario, para ser factible y real, requiere también superar los problemas de aparente confusión conceptual que existen en la definición del programa intelectual antes referido. Tal confusión emerge de la innecesaria oposición que se atribuye a las dos visiones dominantes sobre el uso de la evaluación, y que están presentes en México. Estas dos visiones están ancladas, cada una, en enfoques teórico-metodológicos a partir de los cuales es construida la racionalidad de la evaluación de la política pública en general.

El primer enfoque se apoya en los principios prácticos de la Nueva Gestión Pública (NGP), que están orientados a resolver la ineficiencia de la gestión gubernamental mediante esfuerzos de modernización de la administración pública, basados a su vez en el uso de instrumentos de carácter general, como la presupuestación basada en resultados (PbR) y las evaluaciones de impacto. El segundo enfoque se sustenta en la idea de que la utilidad de la evaluación reside en la naturaleza propia y específica de cada sector de actividad o de política pública, lo que limita el uso de instrumentos de carácter general.

Desde esta visión, lo que se requiere es establecer metodologías de evaluación propias y particulares, a partir de las configuraciones igualmente singulares de los sectores o arenas de política. Esto permite que los resultados de las evaluaciones sean intrínsecamente apropiados y aptos para la transformación

de las intervenciones gubernamentales que son objeto de revisión analítica de sus resultados y efectos.

Como los argumentos ofrecidos en los textos precedentes han demostrado, resulta cuestionable esta separación de perspectivas y usos. Al ser esencialmente un enfoque multidimensional, la evaluación ha de ser definida y utilizada de forma flexible y creativa para poder ofrecer respuestas adecuadas a los problemas hacia los cuales dirige su atención actualmente y que tienen que ver con la desarticulación y dispersión de la acción del sector público, como se explicó antes. Esto no implica que se trate de una herramienta simple que pueda ser adaptada a cualquier situación o propósito analítico. Su *quintaesencia* ha de encontrarse en su capacidad para explicar cómo y por qué las acciones y resultados esperados de la acción pública no surgieron, y qué tipo de medidas tendrían que aplicarse para ir reduciendo paulatinamente esa sempiterna inexactitud que afecta el trabajo de programas, estructuras organizativas y funcionarios.

Por lo que se refiere al estado que guarda el desarrollo estratégico e instrumental de la evaluación en México, parece existir consenso en cuanto a que en una buena parte de las administraciones públicas mexicanas se están sentando las bases para la existencia y operación de una Gestión para Resultados (GpR), si bien con niveles de influencia y éxito muy variables. Los cambios habidos en la legislación federal de los últimos años han abierto cauces efectivos para que los diferentes gobiernos asuman como propia la necesidad de hacer más transparente el uso de los recursos públicos y de informar sobre los resultados e impactos que sus acciones tienen sobre el bienestar de la población y sobre el desarrollo económico.

De acuerdo con Caso, y con Ramos y Villalobos, el fortalecimiento de las capacidades de gestión en materias como las finanzas públicas, la planeación, y la evaluación se ha convertido en un campo abierto de experimentación institucional que involucra por igual a organismos federales, como a administraciones públicas estatales y municipales. En el caso específico de la administración federal, se reconoce un interés por avanzar hacia una gestión para resultados y con capacidades acrecentadas de medición de impactos y efectos, especialmente en el desarrollo social.

En los otros dos ámbitos de gobierno, los avances conforman un claroscuro cuyos resultados finales son aún difíciles de predecir. Aún así, la adopción de modelos de evaluación cercanos al SED federal y al PbR –de origen internacional– son avances significativos que contribuirán a aportar elementos que ayuden a estos gobiernos a detectar errores en la instrumentación de sus programas y a corregir sus políticas en el marco de sus ámbitos de autoridad.

Ahora bien, los avances distan mucho de poder considerarse como suficientes para un país de las dimensiones presupuestarias y organizacionales que tiene México. En un sentido, la institucionalización jurídica de los mecanismos de evaluación es uno de los mayores retos, pues sólo en la medida en que se adopten decisiones claras en este campo se podrá avanzar en el rediseño de la gestión pública, en la adecuación de las normatividades y reglamentaciones locales y, por supuesto, en la institucionalización efectiva de una política de evaluación al desempeño que vaya más allá de la discusión presupuestaria.

En este marco, la adopción en los municipios mexicanos de políticas de evaluación estratégica dependerá de fortalecer la gestión con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad. Y esto dependerá a su vez de que los municipios cuenten con las condiciones mínimas de desarrollo, destacando el reconocimiento y la importancia de la evaluación del desempeño, fortaleciendo las capacidades institucionales en materia de gestión y evaluación de políticas, y definiendo agendas estratégicas de evaluación en el marco de la competitividad y la mejora del bienestar.

En otro sentido, la institucionalización de la evaluación será efectiva sólo si cuenta con elementos para la formación específica y de especialización de evaluadores, con asociaciones de profesionales en evaluación, con instituciones y unidades de evaluación dentro de las organizaciones públicas que administren sistemas, metodologías y prácticas, por citar las más relevantes.

Ahondando en las particularidades de la política federal de evaluación, debe tenerse presente que aun cuando es el ámbito en el que han tenido lugar los mayores avances, las tensiones y problemas que afectan su institucionalización podrían limitar su desarrollo. Esto es así, por la existencia de importantes diferencias de opinión entre las tres instituciones encargadas del desarrollo de esta política y sus instrumentos: la SHCP, el CONEVAL y la SFP.

Siguiendo lo presentado por Acosta y Sosa en sus respectivos trabajos, la experiencia mexicana se basa en el uso de instrumentos normativos de aplicación general, que resuelven de entrada algunos de los conflictos y tensiones más frecuentes en la implementación de este tipo de innovaciones; tales como la falta de cooperación por parte de los ejecutores de programas, o la resistencia al cambio que puede darse al nivel incluso de los usuarios o beneficiarios. Pero tal sesgo jurídico no sólo no ha resuelto la tensión conceptual explicada en párrafos anteriores entre la evaluación basada en la NGP y la evaluación dominada por las necesidades sectoriales, sino que es su origen y su fortaleza, derivando en fenómenos negativos como el escaso nivel de respuesta de las dependencias para proveer información fidedigna y de

calidad que alimente el sistema de monitoreo y evaluación del desempeño del gobierno federal; la tendencia a llevar una “doble contabilidad” institucional de los resultados de la gestión de políticas y programas, y la resistencia a aceptar y aplicar las recomendaciones de los evaluadores externos.

El conflicto central parece encontrarse en el propósito de hacer del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el instrumento principal para implementar tanto PbR como la evaluación de toda la administración pública. El SED puede ser útil para implementar el Presupuesto basado en Resultados, y éste a su vez debe concebirse como una herramienta para impulsar la modernización del presupuesto federal, impulsando la eficacia económica y la eficacia social de los programas. Sin embargo, el SED tiene, por sus características técnicas, algunas limitaciones y rigideces institucionales que se traducen en dificultades para llevar a cabo una valoración más sustantiva de todas las políticas públicas.

Lo anterior quiere decir que no es lo mismo evaluar los objetivos de los programas y usar esa información para llevar a cabo ajustes presupuestales periódicos en los recursos destinados a los programas, que evaluar las políticas en su conjunto y amplitud, en términos del cumplimiento de sus objetivos y de su calidad cognoscitiva e institucional. Mientras que la primera evaluación está encaminada a resolver las cuestiones del calendario presupuestal anual, la segunda se refiere a la legitimidad misma de las actuaciones gubernamentales, en sentido amplio. Por tal razón parece pertinente sugerir que cuando menos sea explorada la posibilidad de que cada una de las instituciones federales que son responsables de definir y articular políticas públicas, puedan ejercer atribuciones sustantivas que les permitan adoptar modelos propios de evaluación, sin perder de vista las necesidades que derivan de la operación de un sistema de evaluación de alcance general para la administración pública federal y el Gobierno como un todo.

A final de cuentas, el desarrollo de las capacidades de evaluación en el Estado mexicano constituye un área de interés para investigadores académicos, para funcionarios públicos y para la población en general. En la medida en que esta nascente área de interés se conforme con aportaciones de todos los sectores, se podrán establecer objetivos y metas con verdadero sentido social. Es por tanto fundamental insistir en la discusión pública de los fines que se esperan alcanzar con la adopción y el uso de los conceptos y las herramientas de la evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad, pp.125-170.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en *Administración & ciudadanía*. Vol. 3, No. 2; pp. 9-28.
- _____ (2009), *Gobernanza, estandarización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona, ESADE, Cuadernos de Liderazgo y Democracia No. 17.
- _____ (2010), *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. México, D.F., Fundación F. Naumann.
- _____ (2010a), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en *Frontera Norte*. Vol. 22, No. 43 (enero-junio), pp. 187-213.
- Arellano, David, *et. al.* (1999), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, México D.F, documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 19 al 22 de octubre.
- Banco Mundial (2007), “Como crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno”. Washington D.C., Grupo de Evaluación Independiente GEI. Disponible en <http://www.worldbank.org/ieg/ecd>.
- Barrientos, Franklin (2000), “La gestión policial y sus métodos de evolución”. Santiago de Chile, Cuaderno del Centro de Estudios de Estudios para el Desarrollo.
- Bazaga, Isabel *et. al.* (1997), *Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada*. Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo. Ayuntamiento de Coslada. 150 p.
- Berger, Peter, L. y Thomas Luckmann (1967), *The social construction of reality*, San Francisco, Anchor Books.
- Berry, B, *et. al.* (1993), *The Global Economy – Resource Use. Locational Choice and International Trade*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Brachet, Viviane (1986), *El pacto de dominación en México*. México, El Colegio de México.
- Burki, Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C., The World Bank.
- Bustelo, María (2009), “La evaluación de políticas públicas como práctica analítica y administrativa: Especificidad e Institucionalización”. Tijuana, B.C., presentación en el Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 8, 9 y 10 de julio.

- Canales Aliende, José Manuel (2002), *Lecciones de administración y de gestión pública*. Alicante, Publicaciones Universidad de Alicante.
- Castro, Manuel Fernando, et. al. (2009), “Mexico’s M&E system: scaling up from the sectoral to the national level”, en *ECD Working Papers Series* No. 20 (septiembre); 32 p.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 67 (6); pp. 1059-1066.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2007a), “Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”, en *Gestión y política pública*. Vol. XVI, No. 2 (II semestre); pp. 539-564.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (2008), *Sistema de gestión por Resultados. La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal*. Bogotá, D.C., DNP.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), “From old public administration to new public management”, en *Public Money and Management*. Vol. 14, No. 3 (julio-septiembre); pp. 9-16.
- Dunleavy, Patrick (1985) “Bureaucrats, budget and the growth of the state”, en *British Journal of Political Science*, No. 15; pp. 299-328.
- Dunn, William N. y David Miller (2007), “A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform”, en *Public Organization Review*, Vol. 7, pp. 345-358.
- Fiol, Michel y Guillermo Ramírez (1995), “Control de gestión: ¿qué estilo deben adoptar las organizaciones públicas?”, en *Gestión y política pública*. Vol. IV, No. 2 (segundo semestre), pp. 305-326.
- Giddens, Anthony (1984), *The constitution of society*. Berkeley, University of California, Press.
- Gore, Albert (1994), *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México, Edamex.
- Grimshaw, David, S. Vincent y H. Willmott (2002), “Going privately: partnership and outsourcing in UK public services”, en *Public Administration*, Vol. 80, No. 3 (otoño), pp. 475-502.
- Guerrero, Eduardo (2010), “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, Vol. XXXII, No. 392, agosto.
- Guzmán, Marcela (2005), “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena”. Ponencia presentada durante el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, del 18 al 21 de octubre.
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons?” en *Public administration*, No. 69, pp. 3-19.

- ICMA(2006), “Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina”. Washington, D.C. Disponible en <http://www.ammac.org.mx/>.
- ILPES (2004), “Metodología del marco lógico”, en *Boletín del Instituto*, Santiago de Chile, No. 15 (octubre).
- _____ (2003), “Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, en *Boletín del Instituto*, Santiago de Chile, No. 13 (noviembre).
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2002), *Mexico's PROGRESA. Breaking the cycle of Poverty*. Washington, D.C., IFPRI.
- Klijn, Erik-Hans y Joop F.M. Koppenjan (2000), “Public Management and Policy Networks: Foundations of Network Approach to Governance”, en *Public Management*. Vol. 2, No. 2 (june); pp. 135-158.
- Kliksberg, Bernardo (2002), “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos”, en *Papeles de Población*, año 8, No. 34 (octubre-diciembre), pp. 9-42.
- Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y desarrollo*, No. 16, pp. 171-194.
- Kooiman, Jan, *et. al.* (2008), “Interactive governance and governability: an introduction”, en *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*. Vol. 7, No. 1, pp. 2-11.
- Levy, Santiago (2010), “Reforma fiscal y social para el bienestar social y el crecimiento económico: una propuesta”, en *La Flecha al Aire*. México, ITAM-CIDE-M. A. Porrúa.
- _____ (2008), *Buenas Intenciones, Malos Resultados. Política Social, Informalidad y Crecimiento económico en México*. México, Océano.
- Longo, Francisco y T. Ysa (eds.) (2007). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- España. MAP (2003), *Guía de autoevaluación para la administración pública*. Madrid, Ministerio de administraciones públicas.
- Masse Narváez, Carlos Eduardo (2002), “Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México”, en *Papeles de población*, año 8, No. 34, (octubre-diciembre); p. 65-106.
- Medina Giopp, Alejandro (2007), “El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México”. Caracas, CLAD (Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3). Disponible en <http://www.clad.org.ve>
- Mejía Lira, José (2005), “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano” Caracas, CLAD (Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 16). Disponible en <http://www.clad.org.ve>
- México. CONEVAL (2008a), *Informe de evaluación de la política nacional de desarrollo social*. México, CONEVAL.

- ____ (2008b), *Evaluación de consistencia y resultados 2007-2008*. México, CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx>.
- ____ (2009), *Evaluaciones específicas de desempeño 2008-2009*. México, CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx>.
- México. *Diario Oficial de la Federación* (2010), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México, 5 de octubre de 2010.
- ____ (2008), “Lineamientos Generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios”. México, 21 de enero de 2008.
- ____ (2008a), “Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas”. México, 25 de febrero de 2008.
- ____ (2008b), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. México, 31 de diciembre de 2008.
- ____ (2008c), “Ley General de Contabilidad Gubernamental” México, 31 de diciembre de 2008.
- ____ (2008d), “Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED”, México, 31 de marzo de 2008.
- ____ (2007), “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”. México, 30 de marzo de 2007.
- ____ (2005), “Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. México, 24 de agosto de 2005.
- ____ (2004), “Ley General de Desarrollo Social”. México, 4 de enero de 2004.
- ____ (1978), “Ley de Coordinación Fiscal”, México, 27 de diciembre de 1978.
- México. Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República.
- México. Presidencia de la República (1977), *Bases Jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos. 320 pp.
- México. Secretaría de Gobernación (2008), “Agenda desde lo Local: Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local”. México, Programa del Gobierno Federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos, INAFED.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo.
- ____ (2008a), “Sistema de Evaluación del Desempeño”, México, junio.
- ____ (2008b), “La evaluación del desempeño del gasto federalizado”. Documento de política presentado en el “Foro de análisis del sistema de

- evaluación del desempeño y el proceso presupuestal 2009: perspectivas y oportunidades”, el 1o. de octubre de 2008 en la Ciudad de México.
- _____ (2009), “Indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33”. México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, marzo.
- Mischra, Ramesh (1984), *The Welfare State in crisis*. Brighton, Wheatsheaf.
- Muñoz, Mauricio (2005), “Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental”, en Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3, disponible en <http://www.clad.org.ve>.
- OCDE (2009), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, Paris, Ediciones OCDE.
- Olías de Lima, Blanca (2001), “Evolución de la gestión pública. La nueva gestión pública”, en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice Hall, pp. 1-34.
- Ormond, Derry y Elke Löffler (1999), “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (febrero), pp. 1-20.
- Osborne, Stephen P. (2006), “The new public governance?”, en *Public Management Review*. Vol. 8, No. 3, pp. 377-387.
- Osbourne, David y Peter Plastrik (1999), *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*. San Francisco, Jossey Bass.
- Osbourne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Penguin Books.
- Ospina, Sonia (2000), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, República Dominicana, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 octubre.
- Ospina, Sonia, Nuria Cunill, y Ariel Zaltsman (2004), “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, en *Public Management Review*. Vol. 6, Issue 2 (june); pp. 229-251.
- Pardo, María del Carmen (1992), *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1990*, México, INAP-El Colegio de México.
- _____ (2004), “Prólogo”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México.
- Peters, B. Guy (1998), *La política de la Burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pollitt, Christopher (2003), “Joined-Up Government: a Survey”, en *Political Studies Review*, Vol. 1; pp. 34-49.
- Przeworsky, Adam; Susan Stokes y Bernard Manin (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, CUP.

- Pzeworski, Adam (1982), “La teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO”, en *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*. México, El Colegio de México, pp. 59-99.
- Ramos, José María (2006), *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Reygadas, Luis (2008), *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México, ANTHROPOS/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rhodes, Roderick (1997), *Understanding governance*. Buckingham, Open University Press.
- Ruano de la Fuente, José M. (2001), “El control de la gestión en las organizaciones públicas”, en Blanca Olías de Lima, *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall, pp. 201-222.
- Schick, Allen (1998), “Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms”, en *World Bank Research Observer*, No. 13, pp. 23-31.
- Scott, Graham (2008), “Some Observations on the Concepts and the State of Art in Performance Budgeting”. Paper presented at the International Conference on Performance Budgeting, México City June, 9th.
- Starling, Grover (1998), *Managing the public sector*. Texas, Harcourt Brace.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *El malestar en la globalización*. México, Taurus.
- Vaitsman, Jeni, Roberto Rodrigues y Rómulo Paes-Sousa (2006), *Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*. Brasil, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Vedung, Evert (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Villalobos, Alberto (2009), *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*. México, Premio INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weber, Max (1996), *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies*. New Jersey, 2nd edition, Prentice Hall.
- Wodon, Quentin, et. al. (2003), “México’s PROGRESA: innovative targeting, gender focus and impact on social welfare”, en *En Breve*, No. 17, January, The World Bank.
- Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist (2005), *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

“LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO”

Se terminó de imprimir en abril de 2011
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

