

31.
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA EVALUACION PROGRAMATICA EN MEXICO ELEMENTO DE LA PLANEACION

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
GIL NOE CIENFUEGOS CARRERA

ASESORA: MARIA DEL SOCORRO GARCIA JACALES



MEXICO. D. F.

1998

57925

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*El concluir una etapa representa un triunfo,
que en mi caso conjuga el apoyo de muchas personas,
de todas ellas tengo un recuerdo inolvidable.*

Gracias.

*El esfuerzo de mis padres y hermanos,
el empuje y paciencia de Rosalinda, Valentin y Gil
no fueron en vano, los sueños se pueden lograr.*

Gracias.

La Evaluación Programática en México

Elemento de la Planeación

Indice

	Página
Introducción	I
1. Conceptos y componentes	1
1.1 ¿Que es la evaluación programática?	2
1.2 La medición y los indicadores de gestión	8
2. Antecedentes Históricos en México	12
2.1 La evaluación en el Sistema de Planeación Nacional 1959-1976	12
2.2 El Sistema Nacional de Evaluación 1976-1982	15
2.3 El Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1988	21
2.4 El periodo 1988-1994	29
3. Situación actual de la Evaluación Programática	32
3.1 El Proceso de evaluación	32
3.2 El Programa de Modernización de la Administración Publica 1995-2000	37
3.3 La nueva estructura programática para 1998	46
4. Hacia una evaluación integral	53
4.1 Prospectiva de la evaluación	53
4.2 Lo factible	58
Conclusiones	61
Anexo: Formato D-11 Seguimiento Financiero y Físico de Metas	64
Bibliografía	65

INTRODUCCION

La evaluación es una actividad o herramienta que está presente en todas las actividades realizadas por el hombre o las organizaciones. Evaluamos trabajos, casas, proyectos, personas, escuelas, aprendizaje, entre otras muchas cosas. Nos sirve de ayuda para definir la compra o venta de bienes, la conveniencia de la contratación de una persona; es la mejor forma de escoger entre diversas alternativas, según nuestras necesidades.

Para evaluar definimos una serie de características que fijamos como indicador o parámetro contra el cual comparamos el objeto, persona o cosa, para determinar si cumple con lo esperado por nosotros. En el caso de la actividad gubernamental o de las dependencias e instituciones, también las evaluamos en función del cumplimiento de sus objetivos o de los resultados esperados o prometidos.

La evaluación de las acciones realizadas por los organismos que constituyen la administración pública están referidas principalmente a los programas con los cuales se ejecutan y realizan las actividades del gobierno, con el propósito de generar la información básica que permita la toma de decisiones para valorar los resultados obtenidos e influir en el mejoramiento de la programación futura. Ese es el tema que abordaremos en este trabajo.

La evaluación programática es un elemento del proceso de planeación que nos muestra en dónde, cómo y cuánto estamos gastando para realizar los objetivos fijados por el gobierno, así como para determinar la calidad de los servicios públicos.

El documento consta de cuatro apartados a través de los cuales se analiza la problemática relacionada con el tema desde diferentes perspectivas. En el primero, se define el marco teórico que nos permite definir que es la evaluación programática así como sus componentes metodológicos.

El segundo apartado, está dedicado a los antecedentes históricos que se han producido desde que se iniciaron actividades en la materia; este recuento de experiencias se inicia en 1959 y concluye en 1994; como método de análisis se definieron y agruparon de acuerdo con los periodos gubernamentales, resaltando los hechos relevantes así como los aspectos y situaciones que afectaron el desarrollo de la evaluación.

El tercer apartado, aborda la situación actual de la evaluación programática, como se desarrolla el proceso de evaluación y cuales son los componentes más relevantes, además de sus interrelaciones. Se analiza el impacto que produjo el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. También se revisaron los cambios que se están instrumentando en el proceso de planeación para la aplicación de una nueva estructura programática, mismos que afectarán en la programación presupuestación del sector público, otorgando un nuevo papel a la evaluación para determinar la eficiencia de las acciones gubernamentales.

En el cuarto apartado, se analizan las perspectivas que tiene la evaluación, con el propósito de establecer las causas técnicas, económicas y sociales que pueden acelerar o retrasar su evolución. Aunado a lo anterior, se plantea una alternativa de solución a la problemática señalada en esta prospectiva, tendiente a buscar una evaluación integral. Sin embargo, debido a que la evaluación tiene tantas interrelaciones con otros procesos de la administración pública, debe plantear una revisión total del aparato gubernamental y de sus acciones.

Finalmente, de la revisión de todas las facetas y vertientes analizadas en esta investigación, se establecen las conclusiones más significativas que pueden orientar sobre la finalidad administrativa de la evaluación como medio para mejorar la capacidad del gobierno.

Este trabajo recoge las experiencias personales sobre el tema, sin embargo, es necesario reconocer que no hubiera sido posible elaborarlo sin la colaboración y apoyo de Rosalinda, Valentín y Gil. Asimismo, agradezco a María del Socorro García Jacales la asesoría que orientó este trabajo y las reflexiones sobre el papel del Estado, todo ello con un gran compromiso, que es muestra de su profesionalismo.

1. CONCEPTOS Y COMPONENTES

La evaluación es la confrontación detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto, con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos de acuerdo a lo programado.¹

La evaluación es utilizada ampliamente en todos los campos en donde el hombre actúa en forma conjunta y coordinada para el logro de algún objetivo; entre más compleja es la organización su papel adquiere mayor relevancia.

La experiencia generada a través de las actividades realizadas por cualquier organismo público o privado, nos permite señalar que una de las deficiencias de las organizaciones, es que la administración no da pleno cumplimiento a los principios que la propia organización se ha fijado y ello se detecta a través de la evaluación.

Toda organización tiene un objetivo o una misión, y si quiere cumplir con estos, debe elaborar un programa, fijando costos, tiempos de realización, estructuras organizativas, políticas y normas, sistemas, procedimientos y asignar responsabilidades a su personal.

Los objetivos deben ser claros, realistas y factibles, por lo que deben estar bien planeados. A la administración le corresponde llevarlos a cabo utilizando la

¹ La Secretaría de Programación y Presupuesto definió así el término de evaluación para efectos oficiales en el año de 1990. Vid., "Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades", México. Secretaría de Programación y Presupuesto. s/d. p. 41.

menor cantidad de recursos en su cumplimiento y logrando el mayor número de productos o servicios.

William P. Leonard, menciona al respecto que:

"Al evaluar los planes y objetivos generales, puede parecer, en algunos casos, que la alta dirección de una empresa no se ha percatado bien de hasta dónde unos planes mal trazados están impidiendo que se alcancen dichos objetivos. Son muchos los ejecutivos que no sienten la necesidad de volver a planear o dedicar tiempo a una planeación continua con vistas al futuro. Hay otros que conocen bien cuál es el problema, pero no actúan por un motivo u otro.

Ahora bien, los planes pueden ser muy acertados, pero la organización falla en cuanto a alcanzar sus objetivos, ..."²

Por lo anterior, es posible establecer que en cualquier organización, ya sea pública o privada, existe la necesidad de constatar los resultados, de medir los esfuerzos y determinar hasta donde se cumplieron los objetivos.

1.1 ¿Que es la evaluación programática?

De acuerdo con la definición anotada, la evaluación es un término muy amplio, pues corresponde a una herramienta o un proceso administrativo que tiene múltiples posibilidades de aplicación. Los responsables de las diversas organizaciones realizan la evaluación de las labores de los obreros o de los empleados, la evaluación de los proyectos de inversión o la evaluación de las cualidades de las participantes de un concurso de belleza.

Todas las formas de empleo de la evaluación tienen en común el hecho de comparar el desempeño real contra el valor esperado del objeto en estudio o de

² Leonard, William P., *Auditoría Administrativa*, México, Diana, 1985, p. 61

los méritos de las personas, contrastándolos contra un parámetro o estándar fijado previamente.

En esta investigación se tratarán de explicar los mecanismos y procesos que la administración pública de México emplea para recolectar, analizar e interpretar en forma sistemática la información sobre las actividades, resultados e impactos de los programas que el gobierno realiza al responder a los requerimientos de la población para que se atiendan sus necesidades y contribuyan a mejorar sus niveles de vida y bienestar.

La acción de atender las necesidades básicas de la población con los recursos existentes, además de legitimar su actividad, obliga a los gobiernos a combinar las actividades y operación de la administración pública con formas democráticas.

José Sulbrandt comenta que si los gobiernos pretenden tener éxito en la implantación de programas sociales, se deben considerar como requisitos indispensables: a) la participación de los sectores involucrados; b) una seria y rigurosa formulación de los programas sociales, y c) el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que permitan a la administración pública saber si los programas cumplen las metas y logran los impactos esperados.³

Un programa lo podemos definir como el conjunto de acciones ordenadas en el tiempo, con el propósito de obtener resultados previamente definidos; es un instrumento que integra esfuerzos humanos, materiales, financieros y tecnológicos cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa responsable.

³ Sulbrandt, José "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público", en Kliksberg, Bernardo ed. ¿Cómo enfrentar la Pobreza?, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992, p 152

La característica de los programas gubernamentales que nos permite equipararlos para efectos de análisis, es la meta. Todos los programas gubernamentales plantean como propósito una o varias metas.

La evaluación de programas o evaluación programática surgió en los países de Latinoamérica con la aplicación de la planeación mediante planes nacionales globales y con la conformación de presupuestos nacionales.

Para efectos de esta investigación se analizará a la planeación a partir de 1982, año en que se estableció un sistema nacional de planeación democrática, mismo que considera cuatro componentes que son: la planeación, la ejecución, la evaluación y el control. También en el aspecto presupuestal impactaron los cambios administrativos generados por la planeación, al aplicarse el presupuesto por programas.

El objeto de la evaluación programática, lo podemos definir con lo escrito por Carol H. Weiss, que menciona:

"...es medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y para mejorar la programación futura".⁴

Si nosotros analizamos el comentario de Weiss a detalle, siguiendo la argumentación de su libro, podemos profundizar en el concepto y en el objeto de estudio de la evaluación. Nos dice que en la evaluación se tratan varios aspectos fundamentales: de la afirmación "medir los efectos" se deriva la necesidad de emplear una metodología de investigación, es decir, establecer un procedimiento que pueda ser repetido por cualquier otra persona, con lo cual se

⁴ Weiss, Carol H.. Investigación Evaluativa. México. Trillas. 1982, p. 16

podrá medir y obtener siempre iguales resultados si se respetan los principios del criterio y método utilizado

En relación a “los efectos”, se pretenden resaltar los resultados del programa, en cuanto al cumplimiento de su objetivo genérico, y no sólo en su eficiencia, honestidad o cumplimiento de la normatividad en general.

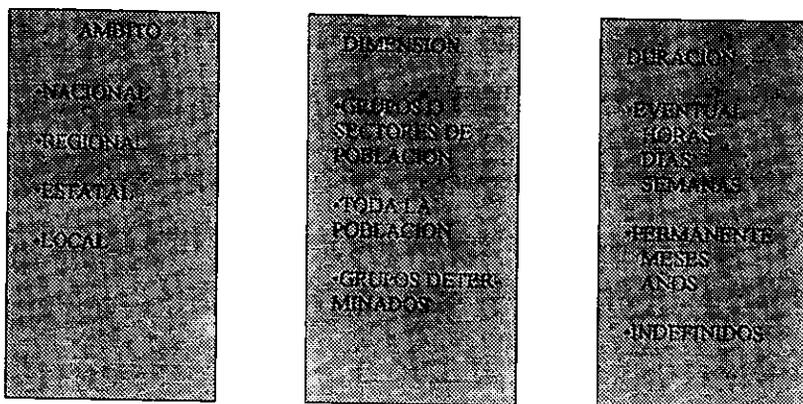
La finalidad social de la evaluación se establece precisamente con su contribución a la toma de decisiones y con la posibilidad de influir en el mejoramiento de la programación futura, ambas cosas facilitan establecer un vínculo para retroalimentar a la planeación y cerrar el proceso administrativo.

Los programas gubernamentales abarcan todos los campos de la administración pública como son la educación, la salud y el gobierno, entre otros; o metas, programas y objetivos; así como el desarrollo de personal o las adquisiciones, con características particulares para cada ramo o sector, situación que hace que la evaluación se tenga que adecuar a esas características, lo que da forma a los métodos evaluatorios que se deban emplear

La evaluación varía en función de los alcances del programa dependiendo si el ámbito de este es de aplicación nacional, regional, estatal o local; por su dimensión ya que puede estar dirigido a un grupo pequeño, a toda la población o a un determinado grupo como pueden ser las diferentes etnias que integran un país.

La duración de los programas influye también en la forma de llevar a cabo la evaluación, si consideramos que pueden tener una duración de horas, como el caso de un programa de auxilio a la población en caso de desastre, o de días, meses, años o incluso puede ser indefinido como el dedicado al combate de la tuberculosis.

ALCANCE DE LOS PROGRAMAS



Otros factores a considerar son la claridad y lo específico que puede ser el programa en cuestión, por ejemplo el dedicado a la instalación de alumbrado público en una o varias colonias de una ciudad, la introducción de agua potable en una población rural; o la complejidad del objeto que persigue el programa, como en el caso del combate a la pobreza.

Finalmente, el grado de innovación implícito en el programa, por el cambio radical que representa su ejecución en la operación de un organismo o dependencia, tal sería el caso de los programas que su realización implican la reingeniería de procesos.

El programa plantea una actividad planeada cuyo propósito es alcanzar una o varias metas, realizando además, una cuantificación del cumplimiento de esas mismas metas.

En forma paralela deben existir controles que permitan establecer si fue el programa el que permitió el cumplimiento de las metas y no factores externos o coyunturales como un buen año agrícola.

Los programas no siempre están estructurados y concebidos en forma clara o coherente, las metas a veces son ambiguas, generales y difíciles de cuantificar o medir, e incompatibles con el objetivo del programa.

Los programas llevan a cabo no sólo las metas oficiales, frecuentemente realizan también otras metas e inclusive se efectúan estas últimas metas en lugar de las oficiales.

Lo anterior es parte de una problemática aún más extensa que tiene que enfrentar la evaluación programática.

El objetivo principal de la evaluación es la medición de los resultados y su comparación con los esperados, mismos que difícilmente coinciden, mostrando una variación ya sea positiva o negativa del cumplimiento de las metas, por lo que se debe identificar cuales fueron las causas que las motivaron.

Esta identificación obliga a realizar evaluaciones de los programas antes de su instrumentación, con técnicas para el estudio de necesidades (encuestas, análisis estadísticos y proyecciones entre otras), las cuales dan origen al programa, o estudios de factibilidad y de cálculo de recursos.

Durante la fase de implantación de un programa las técnicas de evaluación que se aplican son: **la verificación de acciones, el seguimiento o monitoreo de los avances y de las acciones, la contabilización del gasto y el estudio de los sistemas administrativos.**

Por último, una vez terminado el programa o el ejercicio anual correspondiente, los instrumentos a utilizar pueden ser la cuantificación de resultados; la determinación de las metas cumplidas o no cumplidas, los estudios de opinión, la cuantificación de la demanda satisfecha y los estudios de impacto.

Respecto a los estudios de impacto, su utilización genera lo que se conoce como indicadores sociales.

1.2 La medición y los indicadores de gestión

Una vez definido el papel que juegan los programas y las metas, la evaluación se aboca a determinar las medidas que servirán de base para contrastar lo programado con lo realizado.

La medición se inicia con la definición de indicadores, que son el instrumento cuya aplicación nos muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a una unidad de medida convencional.

Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos cantidades que corresponden a un mismo fenómeno, o fenómenos diferentes, que por sí solos no son relevantes, adquieren importancia cuando se les compara con otros de la misma naturaleza, correspondientes a periodos anteriores o con otros indicadores preestablecidos que se consideren adecuados, de tal forma que se pueda determinar la calidad de las acciones emprendidas.⁵

⁵ Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. Medición y Evaluación de la Gestión Pública, México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (mimeo), 1996. p.4

Leonard apunta que la medición emplea adicionalmente numerosos métodos y factores, entre los que resaltan: los porcentajes, las relaciones, las tasas, las clasificaciones, los números índice, las tabulaciones y las gráficas.⁶

Los indicadores de uso más generalizado y aceptados son los siguientes:

Indicador de Eficacia, que determina cuantitativamente el grado de cumplimiento de una meta en un periodo determinado o el ejercicio de los recursos en relación al presupuesto asignado. En este caso, la eficacia puede ser definida como la capacidad de lograr los objetivos y metas programados con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.

Indicador de Eficiencia, que mide la relación establecida entre metas alcanzadas y los recursos ejercidos para tal fin. La eficiencia implica el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles.

Indicador de Productividad, que determina el rendimiento de uno o varios trabajadores, en la consecución de una meta o en la ejecución de una tarea asignada en una unidad de tiempo. La productividad es la relación entre bienes o servicios producidos y los insumos requeridos, en un periodo determinado.

Indicador de Impacto, que sirve para dimensionar o cuantificar valores de tipo político; mide la cobertura que alcanza la prestación de un servicio y su repercusión en el grupo social al que se dirige. Respecto de este punto, Daniel Acosta Esparza nos alerta diciendo:

“Cabe señalar, sin embargo, que la evaluación no puede concebirse sólo como una tarea mecánica de efectuar mediciones y cálculos de indicadores, sino que debe tener la capacidad de decirnos si el resultado y

⁶ Leonard, William P., *Op. Cit.*, pp 179-180

el efecto alcanzado es tal, porque es la posibilidad potencial del o de los instrumentos utilizados o porque ha habido un error operativo que limitó dicha capacidad personal”⁷

Para concluir este capítulo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en su diagnóstico resume los planteamientos de la deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, de la siguiente manera:

“Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.”⁸

Es importante reflexionar sobre dos elementos de la evaluación programática: el cuantitativo y el cualitativo, debido a que representan la expresión concreta de los resultados de cualesquiera de las técnicas a utilizar.

La evaluación en su forma más tradicional realiza un análisis cuantitativo, es decir, compara la cantidad establecida en una meta contra la cantidad realizada en cumplimiento de esa misma meta. Su resultado es muy simple y no permite determinar si con ese número o cantidad de bienes o servicios producidos se cumplió con el objetivo tanto de la meta como del programa.

Por su parte, el análisis cualitativo procura revisar no sólo la cantidad sino también la calidad de los resultados, agregando elementos que permiten

⁷ Acosta Esparza, Daniel. Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos de Educación Superior, México, INAP, 1986, p. 221

⁸ “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”. en Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996, p. 59

determinar si realmente el número de bienes o servicios son tal como se programaron, si satisfacen los requerimientos tales como la oportunidad, la confiabilidad y la legalidad entre otros.

El análisis cualitativo contribuye a determinar si la meta cumple con el objetivo esperado, si las metas son congruentes con el objetivo del programa y si sus resultados permiten cumplir con el programa, y finalmente permite determinar si el programa con su operación realmente modificó la situación que le dio origen.

En otras palabras, el análisis cualitativo nos permite establecer cuál y cómo fue el impacto y la eficiencia de los programas, por ejemplo, en el programa de vacunación infantil, no basta saber el número de vacunas disponibles o aplicadas, también es importante tener la certeza que los reactivos fueron manejados y distribuidos adecuadamente, que la aplicación se realizó en todos los casos conforme a las instrucciones.

Los resultados de la evaluación, al determinar el comportamiento del programa, puede contribuir con información concreta y oportuna para la toma de decisiones por parte de las autoridades responsables para que ellos determinen: continuar o cambiar con los objetivos del programa; cambiar, mejorar o mantener las estrategias y técnicas del programa; mejorar sus sistemas y procedimientos; asignarle más o menos recursos; o inclusive continuar o cancelar el programa.

La planeación no podrá consolidarse en tanto no se retroalimente con las observaciones que la evaluación programática emite sobre los programas, su operación, resultados y la calidad de sus servicios, cerrando con ello el proceso del sistema de planeación democrática. En el siguiente apartado se mencionarán los antecedentes y las experiencias que sobre el tema se tienen en México.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

2.1 La evaluación en el Sistema de Planeación Nacional 1959-1976

La creación de la Secretaría de la Presidencia, en enero de 1959, inició realmente los esfuerzos del gobierno por utilizar a la planeación como elemento básico para la promoción del desarrollo económico y social de México.

Sus atribuciones eran entre otras: las de intervenir en la formulación del plan del gasto público, de programas especiales y de programas para el desarrollo integral de regiones y localidades; en la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión pública y en el estudio de las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública.

Respecto a la actuación de la Secretaría de la Presidencia así como de sus resultados, la Comisión de Administración Pública, en 1967 elaboró un informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, en el cual en el punto 5, relacionado con el sistema de planeación nacional y la programación de las actividades del sector público anotaba:

“En la organización de la Secretaría de la Presidencia se ha previsto que sus dependencias no sólo tengan encomendada la formulación de planes y programas de desarrollo, sino que coordinen la ejecución y vigilen el cumplimiento de los mismos, con el objeto de darles la flexibilidad necesaria e irlos ajustando a medida que lo requiera su aplicación”.⁹

⁹ Comisión de Administración Pública 1967, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, México. Presidencia de la República, 1982, p. 56

Tal como se puede apreciar en la cita anterior, la evaluación estaba implícita dentro de las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia, dentro de esta etapa inicial y referida únicamente como vigilancia del cumplimiento de los programas; esto se debe a que apenas se desarrollaba el sistema de planeación y en sus inicios se enfocó principalmente al diseño de planes y programas así como al desarrollo de la programación-presupuestación que derivó en el ulterior establecimiento del presupuesto por programas.

En el Informe sobre la Reforma se precisaba y se reconocía la situación que prevalecía en materia de planeación cuando expresaba:

“Sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario -y este es precisamente el principal objeto de la Comisión de Administración Pública- ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país.”¹⁰

Analizando al periodo 1959 a 1972, es posible establecer que la instrumentación del proceso de planeación mostró avances que implicaron cambios en la conformación de la administración pública, tanto a nivel macroadministrativo con la creación de Secretarías de Estado o empresas y entidades de participación estatal, como a nivel microadministrativo con el desarrollo de procedimientos y/o modificaciones a las estructuras de las diferentes dependencias o entidades del sector público.

Con la publicación del Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 1971), se dio un nuevo impulso

¹⁰ *Ibidem*, p. 56

para la conformación de un sistema de planeación, considerando a la evaluación como un elemento importante para su funcionamiento.

Al respecto, la entonces Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia, como dependencia coordinadora precisó que para cumplir con los objetivos de las unidades de programación, éstas debían realizar entre otras, las siguientes funciones en relación a la evaluación¹¹:

- "Determinar, conforme a los lineamientos generales establecidos, criterios de evaluación que sean utilizados posteriormente en el análisis de programas alternativos de inversión y en la determinación de los gastos de operación y mantenimiento.
- Evaluar, para cada alternativa de solución propuesta, su contribución a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional y sectorial, así como el costo económico y social de los recursos necesarios para su realización.
- Observar, una vez que su programa de inversión y gasto corriente ha sido autorizado, si éste se ejerció en la forma proyectada y proponer la solución adecuada a los problemas que pudieran surgir.
- Analizar en forma sistemática los programas ya realizados para estimar el grado en que se han logrado los resultados previstos. Del diagnóstico de causas y discrepancias entre los resultados logrados y los previstos resultará una modificación de los criterios y métodos de evaluación utilizados y, ulteriormente, se podrá precisar con mayor realismo la política de desarrollo económico, de esta forma con un nuevo panorama de necesidades y recursos, se puede reiniciar el proceso de actividades de las dependencias públicas."

Las unidades de programación tuvieron un rápido desarrollo, hecho que permitió el fortalecimiento de las funciones de planeación y consecuentemente de las funciones de control y evaluación. La existencia de estas unidades permitió al interior de cada dependencia procurar la ejecución de actividades de

¹¹ Vid., texto elaborado por la Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia, en: Dirección de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 2. México, Secretaría de la Presidencia, 1972, pp. 13 y 14.

conformidad con planes y programas que orientaron el quehacer institucional. Conforme pasaba el tiempo su impacto fue creciendo, hasta terminar años más tarde en la transformación de la Secretaría de la Presidencia en la Secretaría de Programación y Presupuesto, situación que analizaremos más adelante.

Como ya dijimos, la importancia de las unidades de planeación fue creciendo en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, hasta alcanzar el nivel de Subsecretarías de Planeación o de Dirección General de Programación.

Paralelo a este crecimiento, la función de evaluación también cobraba importancia por la necesidad de medir los avances y logros, además de requerir hacer un seguimiento de las actividades de las diferentes áreas, para poder evitar las desviaciones y poder tomar acciones correctivas en forma oportuna. Todo esto generó la necesidad de diseñar mecanismos de información que proporcionaran datos en forma sistemática y confiable.

2.2 El Sistema Nacional de Evaluación 1976-1982

Para el año de 1976, eran tres las Secretarías de Estado que realizaban las funciones de planeación, financiamiento y control de las actividades públicas: la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, hecho que originó que en múltiples ocasiones no se actuara en forma coordinada y con el mismo propósito.

Lo anterior motivó que el Ejecutivo Federal promoviera la creación de una nueva Secretaría para que se encargara de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, además de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su ejecución. También se le

asignaron las funciones relacionadas con la preparación y presentación de la Cuenta Pública.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se creaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, asignándole además de las funciones descritas anteriormente, el sistema nacional de estadística, con el objeto de que se contara con la información económica y social en forma oportuna y confiable.

Durante los siguientes seis meses, el marco jurídico de la planeación y de la evaluación fue actualizado, emitiéndose entre otras, la Ley General de la Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que en su artículo 5o. disponía que:

“las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones”¹²

En el artículo 7o. establecía:

“Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público”¹³

De igual manera se adicionaron o reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, relacionados con la presentación a la Cámara de Diputados de un informe sobre la revisión de la

¹² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976. México.

¹³ Ibidem

Cuenta Pública, el cual deberá contener las evaluaciones técnicas que procedan, a juicio de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Como parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su estructura orgánica resalta la formación de la Subsecretaría de Evaluación como unidad administrativa, lo anterior refleja la importancia creciente que se le daba ya a la evaluación dentro del sistema de planeación nacional.

Finalmente, el 21 de octubre de 1977, se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, como un reconocimiento a que:

“...la evaluación es una condición indispensable para ratificar o rectificar los caminos trazados para alcanzar los objetivos intrasectoriales e intersectoriales, a fin de ajustar permanentemente nuestras acciones y actitudes en función del avance del Plan de Gobierno y de la marcha general de la nación”¹⁴

El Sistema Nacional de Evaluación proponía como elementos constitutivos: la evaluación en primer término, el control, la auditoría gubernamental, la fiscalización, la contabilidad gubernamental, la cuenta pública, el control y supervisión de la obra pública y la información.

La Subsecretaría de Evaluación presentó la problemática existente hasta 1980 en materia de evaluación y control mediante un diagnóstico de los aspectos no cubiertos por el sistema¹⁵, resaltando los siguientes asuntos:

- Carencia de un programa general que precisara los objetivos y metas de la evaluación en los distintos niveles de la Administración Pública.

¹⁴ Vid.. Subsecretaría de Evaluación de la SPP. “El control y la evaluación en el sector público en México de la época colonial a nuestros días”. en *Evaluación*, No. 3. Mayo-junio 1982. México, Coordinación General del SINE-SPP. p. 29

¹⁵ *Ibidem*. pp 30-32

- No existe un criterio selectivo para escoger y evaluar aquellos programas que se consideren prioritarios.
- Las autoevaluaciones y evaluaciones que se realizan se circunscriben a la etapa final del proceso de planeación, dejando de lado el carácter preventivo del proceso de evaluación.
- El sistema en ese momento no podía integrar y compatibilizar los resultados de las evaluaciones institucionales y sectoriales en una evaluación global.
- No se habían definido indicadores concretos para medir la eficiencia, eficacia y congruencia de la actividad pública, ya que no existían las bases estadísticas para sustentarlos.
- Algunas entidades y dependencias presentaban la información con retraso.

A partir de la creación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, los compromisos institucionales en materia de evaluación se fueron ampliando y sistematizando. El Ejecutivo Federal, a través de las instancias mencionadas instituyó la corresponsabilidad en el gasto público federal, proceso que brindó mayor libertad a cada sector en el manejo de su programa presupuesto, obligó a llevar una autoevaluación mensual en materia presupuestal y bimestral en materia programática. Esta información era remitida a la Secretaría de Programación y Presupuesto para efectos preventivos y evaluatorios.

En el año de 1981, esa dependencia globalizadora, con el fin de aumentar la calidad y cantidad de elementos evaluatorios, estableció en toda la Administración Pública el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero

del Gasto Público Federal (COSEFF), a través del cual se pretende por primera ocasión relacionar directamente el gasto con las metas programadas.

En la Introducción del documento COSEFF, la Dirección General de Política Presupuestal expresaba en 1981 que:

“La estrategia seguida por la actual administración se ha orientado, desde su inicio, al cumplimiento de los objetivos de política económica plasmados en el Plan Global de Desarrollo.

Lo anterior implica, dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, orientar todas las acciones del Sector Público hacia una auténtica estructura de Presupuesto por Programas.

Más, no solamente se debe tener mayor flexibilidad y agilidad en el manejo presupuestal, sino que también se cierre el ciclo que todo sistema integral requiere, que es el de sistemas efectivos de seguimiento, control y responsabilidad del manejo; y aplicación eficaz, oportuna y honesta de los recursos”¹⁶.

Algunos de los objetivos definidos para este instrumento evaluatorio fueron, captar y proporcionar información accesible, oportuna y confiable a las diferentes áreas de la SPP, para coadyuvar al control, seguimiento, análisis y evaluación del gasto público. Registrar los avances físico-financieros del gasto y detectar las desviaciones que ocurran, además de contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyos objetivos previstos no pudieran ser susceptibles de realización.

De acuerdo a lo visto anteriormente, podemos resumir que en este periodo, la actividad evaluatoria se centraba en satisfacer pedimentos concretos de información formulados por las Secretarías globalizadoras, actividad que se fue modificando gradualmente debido a los cambios estructurales, al institucionalizar en un sistema, que se nutría con los requerimientos de

¹⁶ Dirección General de Política Presupuestal. COSEFF. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981. p. V

información para: el Informe presidencial, el Informe de labores de cada dependencia, la Cuenta Pública, la Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal y el COSEFF.

El esfuerzo realizado para establecer un sistema de planeación por el gobierno federal tuvo su punto culminante con la publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual fue concebido como un instrumento al servicio de los grandes propósitos nacionales: consolidar la independencia nacional y crear una sociedad que otorgue mayor justicia e igualdad para todos los mexicanos¹⁷

En la introducción del Plan Global, se definía dentro del marco conceptual:

“Planear es, pues, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre opciones, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.”¹⁸

Como podemos apreciar dentro de esta definición, la evaluación estaba concebida como una etapa vital para llevar a cabo el proceso de planeación, presente además en todas sus fases, buscando reducir o minimizar los errores al detectarlos a tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que la implantación de un Plan Nacional, así como todo el proceso de reforma administrativa implicaban un cambio de estructuras y de procedimientos.

El Plan Global de Desarrollo en su última parte reconocía que había muchas tareas pendientes derivadas de su implantación, resaltando la necesidad de

¹⁷ Vid., Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985 Tomo 9. México. SPP-Fondo de Cultura Económica. 1985. p. 18

¹⁸ Ibidem, p. 19

desarrollar procedimientos de trabajo para revisar permanentemente las metas y los programas, así como evaluar constantemente, tanto los resultados alcanzados como los procedimientos y métodos de trabajo adoptados para conseguirlos.¹⁹

Un año después de promulgado el Plan Global y en congruencia con lo establecido en él en materia de evaluación, se elaboró el "Primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo". Se mencionaba en su presentación que adicionalmente al Informe se efectuarían jornadas de autoevaluación sectorial para tratar aspectos más específicos de la acción gubernamental.

Todas estas actividades constituían un esfuerzo permanente de evaluación y precisaba:

"De esta manera, se alimentará con información y análisis el Informe de Gobierno, que es el máximo documento evaluatorio anual sobre la situación que guarda la Administración Pública Federal y el país".²⁰

2.3 El Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1988

Durante el periodo presidencial iniciado en 1982 el proceso de planeación se consolidó, al continuar aplicando una reforma jurídica, administrativa y estructural para el funcionamiento de un Sistema de Planeación. El primer cambio de este periodo correspondió a las modificaciones constitucionales mediante las cuales se estableció que la planeación del desarrollo en México debe ser conducida con la participación democrática de los grupos sociales del

¹⁹ *Ibidem*, p. 230

²⁰ Vid., Primer Informe de Avance de la Ejecución del Plan Global de Desarrollo, en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 9, p. 316

país, mandato que quedó asentado en el texto del Artículo 26 de la Constitución.

Resultado de lo anterior, se expide la Ley de Planeación²¹ en la cual se establecen los principios que regirán las acciones de planeación que realice el Estado, las líneas generales y las bases organizativas necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La instrumentación del sistema se dividió en 2 etapas. En la primera se realizaron los trabajos de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y concluyó con la redacción del primer informe de ejecución en marzo de 1984, lapso durante el cual se procuró el establecimiento de las bases conceptuales y operativas del sistema.

La segunda etapa, abarcó el resto del sexenio, publicándose los programas nacionales, la programación anual mediante programas operativos que cubrieron el mismo lapso, así como el fortalecimiento de la infraestructura de apoyo. Para los fines del presente trabajo únicamente mencionaremos los grandes componentes del sistema ya que sólo se analizará el relacionado con la evaluación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fue definido como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público, con los diversos grupos sociales para efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación en el proceso de la planeación.

Dentro del sistema se da un proceso de planeación, con actividades específicas en cuatro etapas distintas y subsecuentes. El proceso de planeación es un

²¹ Ley de Planeación, en Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983. México

conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD²²

El componente o etapa de la evaluación en el Sistema y en el proceso, era concebido como el conjunto de actividades que permite valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema.

Con lo anterior se pretendía que:

"A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en él se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual".²³

El Sistema se diseñó considerando como actividades fundamentales de la evaluación las siguientes: comparar las metas y lo programado contra los resultados obtenidos; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas; analizar el impacto que tiene el Plan y su ejecución en la economía y en la sociedad; determinar las causas de las posibles desviaciones ya sea en caso de incumplimiento de metas como cuando éstas son sobrepasadas; y, contribuir al diseño o propuesta de alternativas para el mejor cumplimiento de metas, objetivos y programas.

En forma concreta, el sistema consideraba la operación de 4 tipos de evaluaciones, con diferentes instrumentos y finalidades²⁴(ver esquema 1):

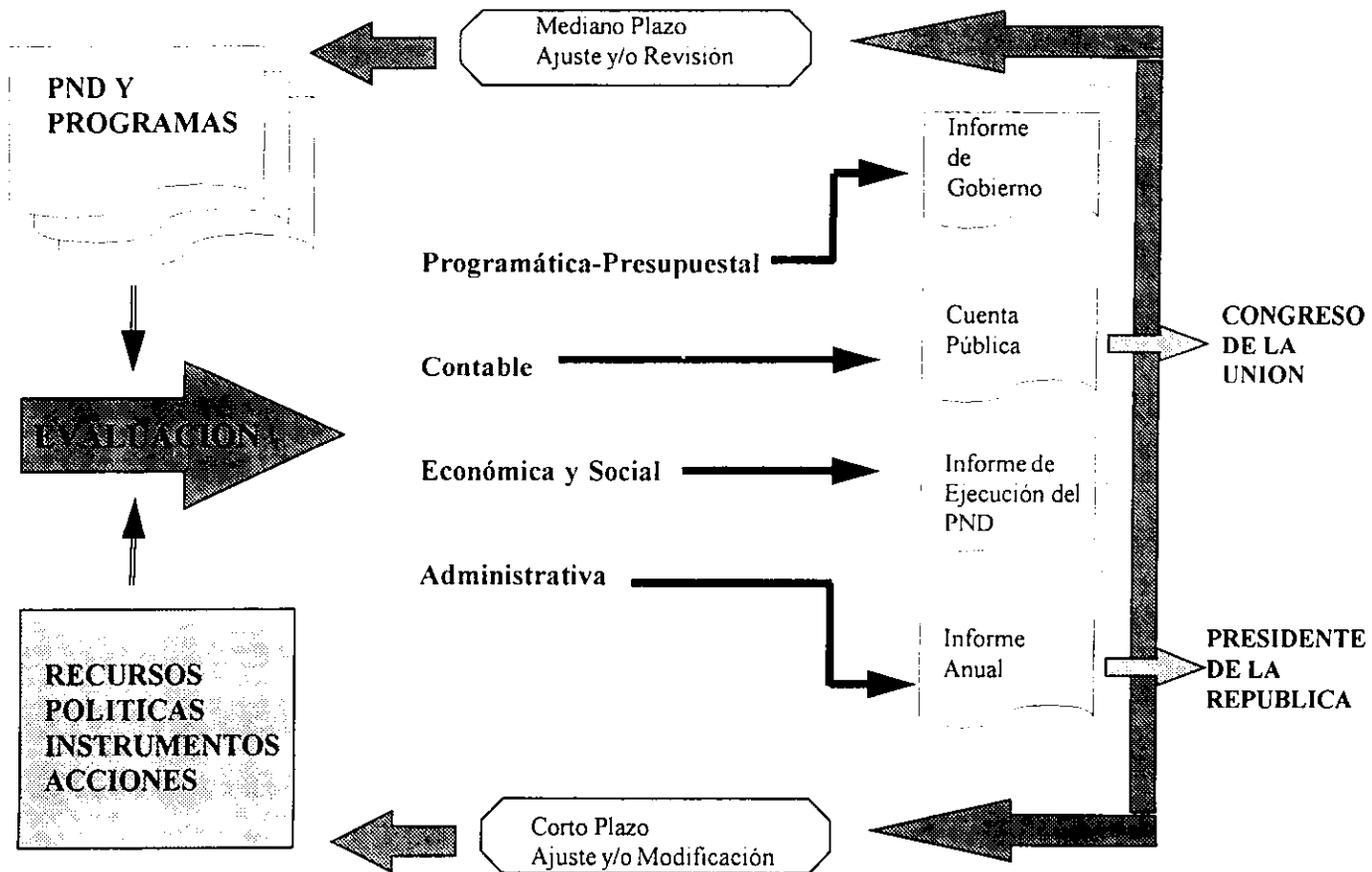
²² Vid., Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, en Antología de la Planeación en México 1917-1985 Tomo 17, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 25 y 26

²³ Ibidem, p. 44

²⁴ Ibidem, pp. 44 a 48

TIPOS DE EVALUACION

Esquema 1



Programático-presupuestal.- Su fuente de análisis es el Presupuesto de egresos de la Federación (PEF), en ese documento se determinan las estructuras programáticas y montos presupuestales asignados, incluye además los programas, subprogramas y las metas. El contenido cualitativo permite determinar avances y obstáculos en el ejercicio del presupuesto, el comportamiento del gasto y la incidencia de las acciones de gobierno. El resultado final es el Informe de Gobierno al informar sobre el estado que guarda la administración pública del país.

Contable.- Este tipo de evaluación se refleja en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que concentra datos sobre el uso y destino de los recursos presupuestales.

Económica y social.- Corresponde a la evaluación referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen un diagnóstico de la situación económica y social del país.

También se considera como un tipo adicional a la evaluación administrativa, cuyo objeto de análisis son los procedimientos y estructuras administrativas de las diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública.

Un aspecto importante dentro de la etapa de la evaluación es que el esquema del sistema incorpora a los responsables de la ejecución en la evaluación de sus propias acciones y resultados en cada uno de los niveles de la estructura institucional, que son: institucional, sectorial y global.

Esta acción evaluatoria es un componente más de la corresponsabilidad, al llevarse a cabo las autoevaluaciones desde el nivel institucional, por parte de

cada entidad o dependencia de la administración pública. En el nivel sectorial , las dependencias que fungen como coordinadoras de sector, son las encargadas de concentrar e integrar a su vez los resultados correspondientes a su ramo. Finalmente, en el nivel global, correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto integrar el informe de ejecución.

Tal como se puede apreciar en este apretado resumen, el sistema fue diseñado para cubrir todas las etapas del proceso de planeación, existiendo una lógica en su planteamiento, así como una correspondencia y continuidad en cada una de las etapas que conforman al Sistema.

Con el Sistema Nacional de Planeación Democrática se logró integrar una gran cantidad de aspectos que representaban serios obstáculos en la actividad gubernamental, desde la definición del Plan Nacional como documento rector, hasta el establecimiento de una estructura programática y la elaboración de reportes homogéneos, tanto sobre el ejercicio presupuestal como del avance programático.

No obstante el gran avance que esto representó dentro de la cultura administrativa del país, otros factores también relacionados con el sistema crearon las bases para una futura duplicidad de funciones.

La Secretaría de Programación y Presupuesto sufrió una reestructuración, en la cual fue eliminada la Subsecretaría de Evaluación; lo que motivo su desaparición fueron aspectos políticos más que técnicos, derivados de la cercanía de los titulares de esta subsecretaría con el expresidente López Portillo.

En forma paralela al reordenamiento jurídico que dio origen al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se creó en el año de 1983 la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación (SECOGEF), mediante la reforma correspondiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando establecidas sus atribuciones en el artículo 32 bis.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se argumentaba:

"Para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el Artículo 32 bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar, o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público."²⁵

En ese mismo documento, se argumentaba párrafos más adelante que:

"Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito público y de Programación y Presupuesto."²⁶

El nacimiento de esta Secretaría estaba enmarcado en la realidad por las acciones contra la corrupción que emprendió el Presidente de la República bajo el nombre de la renovación moral de la sociedad.

En el artículo 32 bis se le asignó a esta Secretaría la responsabilidad del despacho, entre otros asuntos, de: I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

²⁵ Vid., Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Revista de Administración Pública 57/58 Enero-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 187

²⁶ Idem.

La mención que se hace en este apartado sobre la evaluación gubernamental, es la única referencia explícita, en los demás apartados se menciona y hace énfasis en la fiscalización y en el control, así como en la comprobación del cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.²⁷

El objeto del control que se estableció por parte de la Secretaría se refiere a la vigilancia de la legalidad, a la fiscalización como actos de vigilancia e inspección que puedan resultar de la conformidad de los actos administrativos respecto a las normas o programas, a la oportunidad para observar que las acciones administrativas se ajusten a los tiempos y situaciones previstos; y a la gestión o eficiencia para determinar que los actos de la Administración Pública guarden congruencia entre los resultados y los propósitos, adicionalmente el control de gestión estaba dirigido a revisar el desempeño de los servidores públicos.

El diseño y operación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental a que hace mención la Ley Orgánica de la Administración Pública, consideró como uno de sus componentes estructurales de mayor importancia el establecimiento de órganos internos de control en cada una de las dependencias y entidades del sector público. Así, se estructuró una red de Contralorías Internas y, en forma paralela, se nombraron Delegados y Comisarios representantes de la SECOGEF ante cada entidad o dependencia.

²⁷ Vid., Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Revista de Administración Pública, 57/58 Enero-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 504-506

Por último, a finales de este periodo, el 23 de agosto de 1983 se reformó el Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con el propósito de operar a través del Comité Técnico de Información, el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Públicos. El sistema pretendía hacer compatibles los requerimientos de información, evitando así duplicidades en su pedimento por parte de las Secretarías globalizadoras encargadas de concentrar los datos e informes de toda la Administración Pública Federal.

2.4 El periodo 1988-1994

El periodo gubernamental que empezó en 1988, representó pocos avances en materia de evaluación programática, ya que el proceso de planeación en sí sufrió una virtual paralización, al ya no representar un aspecto prioritario para el Ejecutivo Federal. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fue publicado en tiempo y forma, en función a los principales objetivos de gobierno. Asimismo, cada año se elaboró el Informe de Ejecución correspondiente.

No obstante lo anterior, durante este periodo no se registraron mejoras al sistema en planeación en general, resaltando las acciones desarrolladas para continuar con el establecimiento del sistema integral de información de los ingresos y gastos públicos, de conformidad con lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1988.

El sistema consistía en la transmisión de la información contable y presupuestal por medios electrónicos, lo que reducía tiempos de envío, volviendo más oportuna la información formando un sólo conducto o mecanismo de transmisión.

Otro hecho que impactó al proceso de planeación, fue la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 22 de febrero de 1992, las funciones que estaban a su cargo fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en todos los aspectos relacionados con la planeación nacional y regional, el presupuesto y el registro contable.²⁸

A la Secretaría de la Contraloría de la Federación le fueron confirmadas las atribuciones señaladas en la fracción VII, para realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades, para promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Aunado a lo anterior, la acción pragmática y contingente desarrollada por el Ejecutivo Federal, relegó la actividad programada a un segundo plano, con lo cual, la elaboración de los programas operativos anuales y el cumplimiento de metas se volvió un simple requisito, el cumplimiento de la normatividad al respecto pero sin mayor sustento.

Programas emergentes como el de Solidaridad, impidieron la consolidación del proceso de planeación y consecuentemente de la etapa de evaluación, debido a que no proponían acciones planeadas e integradas, dando por resultado dificultades para dar seguimiento a las acciones, situación que se contribuyó a la inexistencia de la retroalimentación para evaluar las actividades ni replanteamiento de planes, programas y metas.

Si miramos en retrospectiva los cuatro periodos aquí reseñados, podemos decir que en los tres primeros se muestra una curva ascendente en el desarrollo del

²⁸ Vid., Decreto que Deroega, Reordena y Reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992. México, pp. 2-4

proceso de planeación y un esfuerzo paralelo para integrar a la evaluación programática como parte importante del proceso de planeación, registrándose una caída abrupta en el último periodo, situación que cambió la función sustantiva del Sistema Nacional de Planeación Democrática e inició un cambio de orientación en la gestión administrativa tendiente a transformar a la Administración Pública en Gerencia Pública, dentro del esquema de privatización y redimensionamiento del aparato del Estado.

En el siguiente apartado analizaremos la situación actual así como los elementos de evaluación que se están creando o rediseñando dentro de un proceso de modernización administrativa.

3. SITUACION ACTUAL DE LA EVALUACION PROGRAMATICA

Con el cambio de gobierno en 1994, se le dio a la evaluación un nuevo impulso, ante la necesidad de lograr un mayor control sobre los resultados de la gestión pública y de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos financieros durante un periodo de grave crisis económica que exigió del gobierno garantizar la estabilidad política y social del país.

Para efectos de análisis, la situación actual de la evaluación programática la enfocaremos en dos planos que se complementan entre sí. El primero, corresponde a los elementos y componentes del proceso de evaluación, que constituyen la base y la continuidad histórica de la evaluación, como un proceso formal, establecido y con resultados concretos.

El segundo, está constituido por los cambios generados por la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, que han dado origen a nuevos elementos evaluatorios que representaran a corto y mediano plazo una reorientación en el sistema de planeación y por consiguiente en el proceso de evaluación.

3.1 El proceso de evaluación

El proceso de evaluación programática se inicia con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ya que en él se valida y asigna el recurso financiero que el Programa Operativo Anual requiere para el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas durante el ejercicio correspondiente.

El PEF desglosado a nivel de sector o entidad, muestra mediante la estructura programática la asignación presupuestal a nivel de programa, subprograma, metas y responsables.

Las metas programáticas, su asignación presupuestal, el calendario de ejecución y la cantidad programada para ser alcanzada anualmente, expresada en forma trimestral, conforman el programa de trabajo de cada Dependencia, hasta llegar al nivel de unidad administrativa responsable.

Este programa de trabajo de metas programáticas o sustantivas, es la base y el punto de referencia de la evaluación.

Al interior de cada Dependencia o Entidad, las unidades responsables ejecutoras del gasto y/o responsables del cumplimiento de las metas programáticas sustantivas, emiten un reporte trimestral de autoevaluación del avance físico de metas. Este reporte es consolidado a nivel de la Dependencia o Entidad agregando la información del avance financiero del ejercicio del gasto correspondiente al mismo periodo.

Con estos datos, se preparan los dos informes que permiten evaluar los resultados obtenidos. El primero es denominado "Seguimiento de Metas Programáticas y Principales Proyectos de Inversión", contiene varios formatos o anexos, en los cuales se anota el presupuesto ejercido por meta y su avance físico, comparándolos contra lo presupuestado, para determinar la variación o el porcentaje de avance.

El segundo de estos informes es el denominado "Seguimiento Financiero y Físico de Metas", mejor conocido como formato D11; este informe contiene

información programática presupuestal por programa, subprograma y meta, es decir las cantidades del presupuesto original anual y modificado; el presupuesto trimestral original, modificado y ejercido, así como el presupuesto original, modificado y ejercido acumulado al periodo que se reporta. Asimismo, en relación al avance físico de las metas muestra la unidad de medida, la programación original anual y modificada, lo programado, modificado y lo realizado en el trimestre que se reporta, además de la programación acumulada original, modificada y realizada hasta el periodo que se reporta.²⁹

Respecto al formato D11, a partir de 1997 se le han agregado dos columnas para incorporar los datos referentes al gasto ejercido en el mismo trimestre del año anterior y lo realizado en cada meta también en el mismo periodo.

Aunado a lo anterior, para realizar un seguimiento más estrecho sobre el ejercicio del gasto, la parte presupuestal o financiera del formato se empezó a reportar en forma mensual.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de consolidar el informe global del seguimiento del avance financiero y físico de metas del gobierno federal. La información generada en estos reportes permite dar avances del informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En forma paralela es enviado a los Comisarios y Delegados de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo un informe del avance de las metas programáticas contenidas en el PEF, con explicaciones sobre las causas de las variaciones observadas en el periodo que se reporta.

²⁹ Vid., Anexo I, p. 64

El informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es elaborado anualmente, e implica el resumen del ejercicio programático presupuestal del gobierno federal sobre el PEF. Respecto a este informe solo haremos referencia a los reportes sobre los resultados programáticos, con los cuales la Cámara de Diputados evalúa el cumplimiento de programas y de metas de cada una de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, de conformidad con lo señalado en el Artículo 74 Constitucional:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...
Fracción IV,...

Párrafo 4. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

De acuerdo con lo establecido en el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cada dependencia y entidad es responsable de la veracidad y confiabilidad de las cifras que se consignan, así como del soporte documental comprobatorio de su contabilidad.

La información programática está comprendida en los siguientes formatos:

- Ejercicio Programático Económico del Gasto Devengado del Gobierno Federal
- Ejercicio Programático Económico del Gasto Devengado de Entidades de Control Presupuestal Indirecto
- Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal
- Ejercicio Programático del Gasto Devengado de Entidades de Control Presupuestal Indirecto
- Ejercicio Programático del Gasto Devengado Sectorial
- Proyectos Prioritarios del Gobierno Federal

- Indicadores Básicos

Adicionalmente se integran tres documentos explicatorios denominados:

- Análisis Sectorial Programático Presupuestal
- Análisis Programático Presupuestal de Entidades de Control Presupuestal Indirecto
- Resumen de Resultados Sectoriales

El Informe de Gobierno que el Ejecutivo Federal presenta ante el Congreso de la Unión al inicio de las sesiones anuales, es el documento evaluatorio por excelencia, ya que en él se presenta la situación que guarda la administración pública, es elaborado por el Presidente de la República con la información que le proporcionan cada uno de los ramos que conforman al aparato gubernamental. Este documento junto con el Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal son los principales productos del proceso de evaluación.

El proceso de evaluación programática actual, tal como lo hemos visto con la enumeración de sus elementos, únicamente compara a nivel de meta el presupuesto contra el gasto ejercido y la meta programada contra lo realizado físicamente, de forma cuantitativa, obteniendo como principal resultado del análisis, la determinación de eficacia entendida como la capacidad de cumplir con una meta en un periodo específico y en un lugar determinado. Ello significa que los resultados deben ser acordes con las metas, siempre que el presupuesto se haya ejercido proporcionalmente a los resultados.

Con la información generada, es difícil determinar aspectos cualitativos, si bien este es el propósito de los documentos de Análisis Sectorial Programático

Presupuestal, con los cuales se pretende establecer la eficiencia alcanzada por las diferentes entidades de la Administración Pública Federal. En este caso, la eficiencia la debemos entender como la relación entre el cumplimiento de las metas y los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales ejercidos en función de lo programado, lo asignado y lo utilizado en periodos anteriores.

Otra categoría del análisis evaluatorio sería la congruencia, mediante la contrastación de lo que se desea lograr, lo que se hizo para lograrlo y los resultados obtenidos, comprobando si se cumplió con los objetivos planteados. Dado que sólo se analizan las metas y sus resultados, sin revisar objetivos, difícilmente se puede determinar la congruencia programática.

Es pertinente señalar que todo el proceso de evaluación programática, recibe este nombre debido a que es un elemento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como ya lo mencionamos anteriormente, mismo que está basado en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas que de él se derivan, así como de los Programas Operativos Anuales y del Presupuesto por Programas, o mejor dicho con orientación programática.

A pesar de lo anterior, no se evalúan programas, sólo a sus componentes, concretamente a las metas. No existe formalmente una metodología para evaluar a los diferentes programas o en última instancia al propio Plan Nacional de Desarrollo.

3.2 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

El gobierno federal al considerar la problemática descrita anteriormente, entre otros aspectos que afectan el desempeño de la administración pública federal,

estableció las estrategias y acciones para fortalecer el federalismo; profundizar en la reforma de gobierno, la modernización de la administración pública y la rendición de cuentas responsable y transparente.

Considera también que en este contexto, se requiere desarrollar criterios pertinentes para la gestión pública y lograr elementos que permitan medir su productividad y rendimiento, revisar y actualizar sus métodos y procedimientos con apego a la normatividad que la rige.³⁰

Bajo estas consideraciones el Ejecutivo Federal expidió el 28 de mayo de 1996, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, con los siguientes objetivos:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.³¹

La diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que competen a la administración pública nacional, así como al proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de México, a través de la utilización de los aparatos administrativos como instrumentos estratégicos para lograr competitividad al exterior, impulsar a los sectores productivos, promover la participación social en las decisiones y en la

³⁰ Vid. Considerandos del Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996, p. 50

³¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996, p. 63

evaluación de la gestión gubernamental en general, es la base de las acciones que se llevarán a cabo para la modernización administrativa.

El programa agrupa sus actividades en cuatro subprogramas, que son:

1. Participación y Atención Ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

Cada subprograma tiene a su vez objetivos específicos y líneas generales de acción, de los cuales únicamente mencionaremos los del punto de medición y evaluación, relacionado con el tema que nos ocupa.

En el diagnóstico general del Programa, se plantea dentro de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, la deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, hecho que se constituye como una de las áreas de oportunidad para mejorar la administración pública.

El diagnóstico establece que la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado y en la asignación a programas y rubros presupuestarios, omitiéndose medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos.

También se menciona que se disminuye la atención sobre los resultados lo cual se debe a que el sistema de vigilancia y control se orienta a verificar el cumplimiento de la normatividad, así como a detectar irregularidades.

Otro factor que dificulta una administración orientada hacia objetivos y evaluación de resultados, es la uniformidad de las reglas que impiden se adapten a las condiciones de cada dependencia.

Además, se destaca la ausencia de estándares de calidad de los servicios que se ofrecen a los usuarios. Tampoco se usan parámetros de desempeño o rendimiento para evaluar su gestión.

Otro aspecto que se destaca en el diagnóstico es la falta de sistemas de información electrónicos que permitan concentrar los datos de la evolución de la gestión gubernamental.

Sobre la problemática que el diagnóstico presenta en relación a la situación que priva en el ámbito de evaluación, es necesario hacer algunas reflexiones o acotaciones sobre lo mencionado, ya que representa o una omisión para justificar las acciones que el programa propone, o un desconocimiento no sólo del sistema nacional de planeación democrática sino también de las características de la evaluación programática.

Tal como lo mencionamos en el capítulo anterior, el sistema de planeación considera dos componentes diferentes al control y a la evaluación, precisamente para que el control se encargara de la fiscalización y la evaluación de analizar los resultados.

En relación a los indicadores o estándares de desempeño, el programa los menciona en relación a los servicios, mientras que el sistema de planeación los considera sobre la gestión, principalmente sobre los resultados, al respecto, cabe aclarar que el uso de los indicadores fue dejado de utilizarse durante el periodo gubernamental 1988-1994.

Regresando a lo que plantea el programa, el subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública define que el control presupuestario debe complementarse con una evaluación integral, expresados en factores tales como la pertinencia y la calidad de los servicios, su orientación a las poblaciones objetivo y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.³²

El subprograma tiene dos objetivos particulares: fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño; y lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.

El subprograma fija cuatro líneas de acción, sobre las que se deberán instrumentar las acciones para el cumplimiento del programa, las cuales son:

“Objetivos claros y metas cuantificables

Las dependencias y entidades de la APF de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y Secodam, deberán establecer a partir de 1996 objetivos claros a nivel institucional, y a nivel intermedio, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con las metas significativas y cuantificables en términos de resultados. En este aspecto, es preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar.

Creación de indicadores de desempeño

A partir de 1997, las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la Secodam y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia en sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus

³² *Ibidem*, p. 68

programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

Sistema Integral de Información

La SHCP y Secodam, en el curso de 1997, profundizarán en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito federal...

Fortalecimiento de los órganos internos de control

En las dependencias y entidades de la APF, deberá darse a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere."³³

El programa prevee la celebración y firma de convenios denominados Bases de Coordinación, que promoverán y suscribirán la SHCP y la Secodam con cada una de las dependencias y entidades, como principal instrumento para su implementación. Los convenios ya han sido celebrados, dando origen que al interior de cada una de las dependencias y entidades se elaboren sus programas institucionales de modernización administrativa.

Un resultado concreto de la implantación del programa, es la definición de indicadores de gestión a partir de 1996, considerando en su construcción, la relación entre el presupuesto ejercido y los resultados alcanzados en la meta.

Estos instrumentos permiten cuantificar las relaciones entre variables, ya que su aplicación nos muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a la unidad de medida convencional.

La Secodam reconoce la dificultad del diseño de los indicadores, ya que:

³³ *Ibidem.* pp 68 y 69

“La construcción de los indicadores prevee una situación de normalidad dentro de la cual no se contemplan situaciones eventuales que distorsionen la medición”.³⁴

El diseño de la metodología de construcción de indicadores se ha realizado sobre la marcha, ajustando constantemente los conceptos y características que los conforman.

La Secodam ha establecido que los indicadores de gestión son instrumentos que permiten promover el cambio estructural y la modernización de la Administración Pública, toda vez que permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales.³⁵

Los Indicadores de Gestión tienen los siguientes objetivos:

- Analizar el desempeño de las Dependencias y Entidades, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos.
- Evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia y efectos sociales.
- Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

Los indicadores han sido clasificados en:

Programático-Presupuestales. Determinan los niveles de eficiencia y eficacia, precisan el avance físico-financiero de los programas y principales metas.

³⁴ Vid. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. Medición y evaluación de la Gestión Pública. Indicadores de Gestión. México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Mimco. 1996. p. 4

³⁵ Ibidem. p. 2

Financieros. Con ellos se obtiene información cuantitativa en unidades monetarias o en términos porcentuales que permiten determinar la estructura financiera y de inversión.

Administrativos. Determinan el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica.

Operativos y de Servicios. Dimensionan o cuantifican valores cualitativos, mediante fórmulas aritméticas que evalúan el aprovechamiento de los recursos materiales de los diferentes procesos.

Complementando la clasificación anterior, también se han definido diversos tipos de indicadores para la evaluación de la gestión pública, los de uso más generalizado y sobre los que existe consenso de que aportan mayores elementos para la evaluación son³⁶:

Indicadores de Eficacia. Permiten determinar cuantitativamente, el grado de cumplimiento de una meta en un periodo determinado o el ejercicio de los recursos en relación al presupuesto asignado.

$$\text{Eficacia Programática} = \frac{\text{Metas Alcanzadas}}{\text{Metas Programadas}}$$

$$\text{Eficacia Presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto ejercido}}{\text{Presupuesto asignado}}$$

Indicadores de Eficiencia. Mide la relación establecida entre metas alcanzadas y los recursos ejercidos.

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Eficiencia programática}}{\text{Eficiencia presupuestal}}$$

³⁶ Idcm, pp. 5-11

Indicadores de Productividad. Determinan el rendimiento de uno o varios trabajadores, en el logro de una meta o en la ejecución de una tarea.

P = Productividad

$$P = \frac{\text{Resultados de la actividad}}{\text{Personal que participo (u horas/hombre dedicadas)}}$$

El índice de productividad estimado en cada actividad se compara con la productividad promedio que se logra por el total de los abogados que la atienden o contra un indicador estándar que se haya adoptado previamente.

Indicadores de Impacto. Permite medir la cobertura que alcanza la prestación de un servicio, su repercusión en el grupo social, su incidencia o efecto producido en el entorno socioeconómico. También pueden cuantificar el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y prioridades nacionales y sectoriales.

Con base en el esquema explicado anteriormente, la Administración Pública en México a recuperado este elemento evaluatorio, el cual ha sido aplicado ya durante 1996, derivando su origen de la estrategia programática establecida por cada Entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para esta instrumentación, se determinaron las estrategias y metas sustantivas, cuyo cumplimiento aseguraría también el de los objetivos de los programas. Los indicadores se diseñaron considerando a los programas, subprogramas y metas sustantivas más relevantes o significativas en relación al objetivo programado, así como los recursos asignados para la consecución de cada una de las metas seleccionadas. La relación de estos dos componentes, conformó el costo unitario de las metas.

El valor resultante se compara con el indicador estándar, mismo que se obtiene de la relación del volumen o cantidad determinada para la meta y el valor asignado en situación óptima. Durante el año de 1996 se manejó también el resultado observado para cada una de las metas seleccionadas al cierre del ejercicio de 1995.

El resultado de la evaluación de la información proporcionada por los indicadores de gestión de cada meta, agrupados a nivel de programa, así como al reporte de la eficacia obtenida en el cumplimiento físico de la meta y a la eficiencia financiera del gasto ejercida en ella para el logro del objetivo, es el procedimiento básico utilizado por la Secodam para determinar el grado de cumplimiento de las diferentes dependencias a los objetivos que fijó en su estrategia.

En este sentido, el análisis realizado está reducido al cumplimiento de metas, en sus aspectos físico y presupuestal, y por agregación se determina y controla el cumplimiento de los programas. Los programas en sí no pueden ser evaluados en su aspecto cualitativo, en su impacto social, ni en el cumplimiento de sus objetivos.

3.3 La nueva estructura programática para 1998

La evaluación programática es, tal como se ha mencionado anteriormente, un componente del sistema de planeación. Los cambios que sufra el sistema de planeación, ya sea en la etapa de programación, instrumentación o control, tendrán forzosamente un impacto sobre la evaluación.

Al inicio de 1997, la SHCP informó a todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que la estructura programática que será utilizada a partir de 1998 tendrá diversos cambios en su conformación, con lo que da origen a una reforma presupuestaria.

La SHCP al diagnosticar la situación que prevalece en el proceso de programación presupuestación anota que:

"Los ejecutores directos del gasto público utilizan para su operación sólo de forma marginal el formato y contenido programático. Mucho menos se emplea para darle un seguimiento útil y práctico a la operación en términos de los programas, subprogramas, proyectos y metas, tal y como los define la actual estructura programática. Adicionalmente, las categorías y elementos que conforman la estructura programática vigente no facilitan el costeo de las políticas públicas de los programas gubernamentales, ni de las actividades de las dependencias y entidades. Tampoco permiten conocer y costear los productos y servicios mediante los cuales el sector público busca tener un impacto sobre el bienestar de la población-objetivo."¹⁷

La Nueva Estructura Programática (NEP) es la respuesta que las autoridades hacendarias presentan para resolver la problemática por ellos descrita, con el propósito de facilitar el costeo de los programas y políticas de gobierno, además de medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores.

La NEP pretende ser un instrumento que oriente la gestión gubernamental hacia resultados, con lo cual se obtendrán los siguientes beneficios:

- * Contar con una planeación estratégica.
- * Llevar a cabo una auténtica concertación del contenido programático.
- * Evaluar a la gestión gubernamental a través de resultados.

¹⁷ Vid., Subsecretaría de Egresos, Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Minco, 1997, p. 7

- * Incluir en el presupuesto sólo lo relevante.
- * Medir los resultados de la gestión pública en diversas dimensiones.
- * Mejorar la calidad de la información programático presupuestal.
- * Simplificar el lenguaje programático presupuestario.
- * Sustituir las actuales unidades de medida por indicadores estratégicos.
- * Enfocar las auditorías del gasto a los resultados.

Los componentes de la estructura programática están considerados en dos grupos, las categorías programáticas y los elementos programáticos, sus características y atributos definen su utilidad o contribución a la planeación, a la programación y a la presupuestación.

Las categorías programáticas permiten clasificar al gasto de manera que identifiquen el "qué se va a hacer" con los recursos públicos. Con las categorías programáticas se define al universo de la acción gubernamental, y son: funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión. Todas las categorías mencionadas son cuantificables en términos monetarios.

Los elementos programáticos de la NEP contiene información cualitativa y/o física de lo que se busca lograr con los recursos públicos, Los elementos son: misión, propósito institucional, objetivo, indicadores estratégicos y meta del indicador.

Entre las categorías programáticas existen prelaaciones³⁸, mientras que entre las categorías y los elementos se establecen relaciones de información cuantitativa con información cualitativa; estas relaciones buscan vincular recursos con la

³⁸ El término de prelación es utilizado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP para señalar el nivel de agregación de las categorías programáticas y la asociación que éstas guardan entre sí. Ibidem, p. 22

justificación de su asignación en términos de los resultados medidos a través de los indicadores. Las prelación identifican el nivel de agregación y el orden jerárquico de la actividad gubernamental.

En el esquema 2, Características de la NEP, se presentan los cambios realizados a la programática, de los que resaltan:

La incorporación de la categoría programa sectorial, hecho que implica un mayor acercamiento del Plan Nacional de Desarrollo a la actividad gubernamental. En sentido contrario, desaparecen las categorías de programa y subprograma, pretendiendo que la nueva categoría de programa especial englobe lo representado por aquellas.

También se introduce como categoría programática las actividades institucionales, definidas como el conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables para dar cumplimiento a su misión. Esta categoría se refiere directamente a la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender a un cliente o a un usuario.³⁹

Por último, en relación a los cambios de las categorías, el proyecto es modificado para que se reflejen proyectos institucionales y proyectos de inversión, entendiéndolos como las propuestas de acción para mejorar un producto o la prestación de un servicio y el incremento de los activos fijos del sector público, respectivamente.

En cuanto a los cambios que se presentan en relación a los elementos, se agregan la misión y el propósito institucional. La misión es la razón que justifica la existencia de una entidad, dependencia o unidad responsable y describe su

³⁹ *Idem.*, p. 26

CARACTERÍSTICAS DE LA NEP

ACTUAL*

Categorías:

Funciones (6)
 Subfunciones (35)
 Programas (173)
 Subprogramas (709)
 Proyectos

N E P

Categorías:

Funciones (15)
 Subfunciones (39)
 Programas Sectoriales
 (33)
 Programas Especiales
 Actividades Institucionales
 Proyectos Institucionales
 Proyectos de Inversión

Elementos:

Objetivos
 Metas (3225)
 Unidad de Medida (210)
 Regionalización

Unidad Responsable

Elementos:

Misión
 Propósito Institucional
 Objetivos
 Indicadores Estratégicos
 Metas de los Indicadores
 Regionalización

Unidad Responsable

*CONSIDERA ENLACES CON EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

Esquema 2

propósito fundamental. El propósito institucional se refiere a la misión de un programa especial, actividad institucional o proyecto, es la justificación conceptual del programa o actividad.

Los indicadores estratégicos son nuevamente incorporados como elemento programático, su definición sirve como parámetro para evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

La meta y la unidad de medida desaparecen como elemento y se crea la meta del indicador, consistente en el valor numérico de un indicador, para mostrar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.

Los cambios a la estructura programática, reflejan una reorientación de la concepción referente al desarrollo de actividades del sector público, enfocando estas como servicios o producción de satisfactores. Los elementos que permitían definir las características y propósitos de los programas, así como la meta por alcanzar en relación con el objetivo y programa, desaparecen y son substituidos por elementos cuyo propósito está dedicado a proporcionar una mejor fiscalización del uso de los recursos. Tal como se plantea la NEP, las actividades programadas serán substituidas por los servicios y las acciones realizadas para su prestación.

La evaluación de la gestión gubernamental planteada en estos términos no podrá retroalimentar al sistema de planeación sobre el impacto de los programas, únicamente evaluará, como hasta ahora la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos con relación a los resultados.

El sistema nacional de planeación democrática desde su origen, muestra altibajos en su desarrollo, con una tendencia de mejora continua del proceso.

Esta tendencia se detiene a partir de 1988 y ahora se empieza a abandonar la programación presupuestación basada en el presupuesto por programas, utilizando componentes de la técnica de la calidad total.

4. HACIA UNA EVALUACION INTEGRAL

La evaluación programática muestra un desarrollo continuo desde que empezó a ser utilizada en nuestro país, en los tres apartados anteriores hemos descrito los cambios que ha tenido, siempre considerándola como un elemento de la planeación.

El uso tanto de la planeación como de la evaluación, constituyó un cambio trascendental en la forma de actuar y de operar en la administración pública en México, como un esfuerzo que buscaba la congruencia entre los objetivos y las acciones. La implantación de su uso implicó la transformación y modernización de la asignación presupuestal, del registro contable y del ejercicio del gasto, así como de su control y de la evaluación de todas las etapas del proceso administrativo.

Del análisis de la evaluación programática como componente del proceso de planeación, hemos podido establecer que todas las personas que participan en este proceso, tanto autoridades como técnicos tienen muy clara la necesidad de medir y contrastar los resultados para que estos sirvan como base para volver a planear considerando las mejoras necesarias

4.1 Prospectiva de la evaluación

La evaluación programática en el momento actual, derivada del desarrollo alcanzado a partir de su establecimiento, muestra tres posibles escenarios, los cuales analizaremos para establecer las causas técnicas, económicas y

sociales que pueden acelerar su evolución y sirvan para hacer la previsión de las situaciones que implicará cada uno de estos escenarios.

El gobierno orientado a los resultados

Los cambios que se están instrumentando en la nueva estructura programática se enfocan a los resultados y a los servicios que prestan las diferentes dependencias y entidades de la administración pública. El proceso de privatización y de reducción del tamaño del Estado, está conduciendo a un cambio fundamental, con el surgimiento de nuevos paradigmas que transforman a la administración pública y a sus administradores en gerencia y gerentes públicos.

El ciudadano es en última instancia, junto con otros ciudadanos, la base y sustento de todo el sistema político y social, en ellos reside, de conformidad con el espíritu de la Constitución, el poder del Estado. Así mismo, el interés público está por encima del interés privado, basado en el hecho de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos.

Con el nuevo paradigma, los ciudadanos ya no son usuarios de los bienes y servicios públicos, de los cuales son por extensión propietarios, ahora son clientes de los servicios que presta el aparato gubernamental como empresario.

Con estos antecedentes, al iniciar el cambio del presupuesto con orientación programática a un presupuesto enfocado a resultados, se continúa con la tendencia fijada por el neoliberalismo, tendiente a procurar un redimensionamiento del Estado y una de sus consecuencias es el establecimiento de la gerencia pública.

El método administrativo actual está basado en los insumos, no en los resultados y se presta escasa atención al producto, o sea a los resultados; es decir, que se financian escuelas de acuerdo al número de alumnos inscritos y no a como se desempeñan los alumnos de la escuela en comparación con otras. Con lo anterior, se continua asignando presupuesto a las escuelas no obstante que no obtengan resultados en cuanto a su eficiencia terminal.

Con la nueva estructura programática promovida por la SHCP y la SECODAM, la orientación será hacia resultados, procurando evitar el uso excesivo de los insumos; el propósito es mejorar la prestación de los servicios y lograr una calidad óptima en los mismos.⁴⁰

El cambio de actividades institucionales en vez de metas programáticas conlleva el establecimiento de una programación de actividades basada en los servicios, pero sobre todo orientada a resultados.

En una primera etapa se están efectuando los cambios que ya se comentaron en el capítulo anterior, sin embargo, es evidente que estos cambios propuestos por la NEP deben ser sólo el principio para definir un nuevo modelo de administración pública, y desde luego nuevos procesos y procedimientos que incorporen el espíritu empresarial al sector público.

En el momento actual, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales que serán usados como prelación para las actividades institucionales de la NEP, no están enfocados a servicios o productos, es decir a resultados, por lo que en el primer ejercicio en que sea usada la NEP, habrá

⁴⁰ Al respecto David Osborne y Ted Gaebler nos dicen que "Los gobiernos empresariales buscan cambiar estas retribuciones e incentivos. Los empresarios públicos saben que, si se financian las instituciones de acuerdo con los insumos, éstas tienen pocos motivos para luchar por un mejor desempeño. Pero si se financian de acuerdo con los resultados, el buen desempeño se convierte en una obsesión." Vid., Osborne, David y Gaebler, Ted. Un Nuevo Modelo de Gobierno. México. Gernika. S. A., 1994, p. 209

muchas inconsistencias y problemas generados por la falta de congruencia de los instrumentos rectores.

Esta problemática está siendo corregida sobre la marcha, principalmente debido a que la reingeniería del proceso de programación presupuestación no ha concluido su diseño. En este contexto, el siguiente paso será la modificación, corrección y/o eliminación de los programas regionales, institucionales, especiales y operativos anuales.

Un aspecto fundamental dentro de este esquema, en relación al tema que nos ocupa, es la renovada importancia que tiene la evaluación dentro de la NEP, ya que con los indicadores estratégicos y sus metas se espera diferenciar el éxito del fracaso en las actividades gubernamentales⁴¹.

El presupuesto por programa orientado a servicios

En este segundo escenario podemos considerar que con el establecimiento de la NEP, el sistema administrativo actual absorberá los elementos programáticos del nuevo enfoque administrativo, ajustando dichos componentes para conformar un proceso de mejora continua y permanente, en el cual conviven diversas metodologías, enfoques, procesos, actividades y procedimientos.

Lo anterior puede considerarse como factible, ya que existen antecedentes en nuestra cultura administrativa, pudiendo tener como ejemplo al proceso de programación presupuestación, en donde conviven en una amalgama de factores, el método de presupuestación tradicional por objeto del gasto, el

⁴¹ David Osborne y Ted Gaebler mencionan al respecto que "La mayoría de los legisladores y de los ejecutivos públicos ignoran por completo cuáles programas, de los que financian, tiene éxito y cuáles fracasan. Cuando redicen los presupuestos, no saben si están cortando músculo o grasa. Como carecen de información objetiva sobre los resultados, toman sus decisiones fundamentalmente con base en decisiones políticas". Ibidem, p. 219

registro contable por partida, el presupuesto por programa, la asignación presupuestal funcional, la asignación presupuestal por unidad responsable, esquemas de administración por objetivos y metas, los programas operativos anuales y los proyectos de inversión.

Un ejemplo de lo que mencionamos relativo a esta absorción o superposición de métodos y técnicas lo tenemos en la construcción de nuestras ciudades y edificios, así construimos desde la época prehispánica una pirámide sobre otra y en la época colonial las iglesias y los edificios sobre las pirámides.

Esta mezcla ha entreverado nuestras raíces históricas creando una identidad nacional que resalta y rechaza al mismo tiempo a nuestros orígenes. Esta formación cultural puede ser determinante en la absorción del paradigma de la privatización, sobre todo en el campo de la administración pública.

Cabe resaltar que dentro del proceso de programación presupuestación, la evaluación es quizá el elemento más trascendente, debido a que su revalorización como parte de un desarrollo administrativo posibilita el análisis y la presentación de alternativas que contribuyan a mejorar la actuación del aparato gubernamental y por extensión al Estado en su conjunto.

El presupuesto por programa

El último escenario es el menos probable de los tres, consiste en la aplicación plena o mejorada del proceso de planeación definido como Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual considera al presupuesto por programa la herramienta más eficaz para indicar y concertar acciones de gobierno con los sectores privado y social.

Todos los componentes del proceso de planeación están presentes en los escenarios anteriores bajo diferente denominación, con la única ventaja de que a través de su aplicación en los años recientes han creado antecedentes culturales.

La evaluación en este escenario seguiría siendo programática, además de ser realizada por una instancia específica dedicada a valorar la vigencia y utilidad de los programas, así como el cumplimiento de sus objetivos, mientras que la fiscalización y el cumplimiento de las normas lo realizaría un órgano de control, encargado de evitar la desviación de recursos y vigilar el cumplimiento de responsabilidades por parte de los servidores públicos.

El problema principal de la programación de las actividades está relacionado con la limitación que implica en la discrecionalidad del gasto por parte de los servidores públicos superiores.

4.2 Lo factible

La evaluación es un elemento necesario e indispensable de la planeación, y en última instancia del proceso administrativo. En los tres escenarios que planteamos sobre la programación presupuestación, la evaluación es un factor constante. Dada la situación social del país así como los cambios en los paradigmas, la evaluación del desempeño de la administración pública es una parte del proceso de planeación que requiere cada vez mayor atención.

Cualquier cambio en el proceso de planeación repercutirá en la evaluación, y a la vez en la administración pública, afectando al gobierno y al Estado. La copia o introducción de modelos administrativos en forma extralógica, no como resultado de una necesidad manifiesta o de un problema a resolver, sin que

adapte estos nuevos modelos administrativos, sólo contribuyen a entorpecer la actividad gubernamental.

El problema de la eficacia y eficiencia gubernamental así como de sus programas de acción, debe ser abordado utilizando desde una óptica especializada a la Administración Pública el análisis científico. México generó una experiencia y un conocimiento con el establecimiento del "Programa de Reforma Administrativa 1971-1976", mismo que a su vez se basó en los resultados de la Comisión de Administración Pública de 1967.

Los cambios administrativos tienen que ser planeados. Propuestos a partir del análisis, diagnóstico y evaluación de la situación actual, utilizando especialistas en grupos multidisciplinarios e interdisciplinarios que generen y propongan alternativas reales de cambio y de modernización administrativa en forma integral.

Si bien es cierto que la planeación y como parte de ella la evaluación es sólo un proceso que se realiza dentro de la Administración Pública, el efecto multiplicador y las repercusiones que tiene su operación a través del ejercicio presupuestal determina en gran medida las modalidades de organización y las encausa hacia un cambio administrativo dentro de las tres tendencias antes descritas.

Treinta años después de la aparición del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, se hace necesario que se realice un ejercicio semejante para promover el cambio de las estructuras y de la operación del gobierno basado en nuestra experiencia.

Los administradores públicos mexicanos o los gerentes públicos mexicanos, como se les prefiera llamar, pueden realizar un trabajo serio, sistemático y

ESTA TAREA DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

estructurado, congruente y factible para lograr presentar las alternativas que conduzcan a un cambio planeado en beneficio del país.

CONCLUSIONES

Tal como hemos argumentado a lo largo de los cuatro apartados anteriores, la planeación en México no tiene un sistema de evaluación eficiente ni cuantitativa ni cualitativamente que le permita observar a las autoridades gubernamentales, y a los responsables de los programas, si se cumplió o no con lo previsto en los términos fijados o programados, ni está en posibilidad de medir el grado de cumplimiento de los objetivos, de los planes y el impacto de los servicios que presta la administración pública.

La evaluación programática es, como ya vimos, un elemento relevante e importante del proceso de planeación, sin embargo su validez como técnica, herramienta o fase de un proceso mayor está en estrecha relación a la misma operatividad y validez de la planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el resultado de la evolución de la actividad de la planeación y de la programación de las actividades y acciones del gobierno federal. Representa un esfuerzo administrativo por dar coherencia y congruencia a los grandes propósitos nacionales con la actividad cotidiana de las dependencias y entidades de la Administración Pública, a partir de la consulta popular y la participación ciudadana.

Sin embargo, en el desarrollo de este proceso de planeación, la etapa de la programación ha tenido siempre un mayor énfasis y prioridad sobre las demás etapas, hecho que ha obstaculizado a la evaluación.

La evaluación programática actualmente sólo analiza el cumplimiento de metas en su aspecto cuantitativo, en forma particular y aislada, sin considerar la evaluación de los procesos de gestión y los resultados de los programas y su impacto en la sociedad.

Desde su origen, como lo vimos anteriormente, se ha procurado ir mejorando las formas y mecanismos de evaluación, como base para proporcionar a las autoridades responsables, información válida para la toma de decisiones.

A partir de la aprobación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 por parte del Ejecutivo Federal, la evaluación está siendo revalorada al proponer e instrumentar acciones relativas al establecimiento de indicadores y parámetros de desempeño.

En forma paralela a las acciones de modernización derivadas del mencionado programa, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo están desarrollando un proyecto que tendrá un gran impacto en la administración pública con el establecimiento de la denominada Nueva Estructura Programática, mediante el cual se programará y presupuestará con base en la obtención de resultados.

El nuevo enfoque de programación presupuestación conlleva la evaluación de los resultados, como base para la asignación de recursos financieros. Este cambio puede generar resultados alternativos dependiendo de su instrumentación, los cuales se pueden presentar en tres escenarios que se resumen en: el gobierno orientado a resultados, el presupuesto por programa orientado a servicios, y el presupuesto por programa. Como ya vimos cada escenario tiene sus puntos a favor y puntos en contra.

Lo factible para lograr el mejor resultado es plantear una reforma a partir de un diagnóstico de la administración pública que permita proponer cambios que modernicen todos los procesos en forma integral, de acuerdo con la realidad y características particulares de nuestra cultura administrativa, que signifique realmente un corte para acercar el gobierno a formas participativas y consensadas que satisfagan los valores nacionales, democráticos y republicanos.

Finalmente podemos concluir, con base a lo establecido en todo el trabajo aquí realizado, que las organizaciones que realizan la evaluación de los resultados de sus obras y acciones, aunque no ligen el financiamiento a esos resultados, advierten que la información que se genera las ayuda a transformar y mejorar.

ANEXO

**FORMATO D-11
SEGUIMIENTO FINANCIERO Y FISICO DE METAS**

BIBLIOGRAFIA

Acle Tomasini, Alfredo, Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, México, Grijalbo, 2a. edición, 1990, 302 p.

Acosta Esparza, Daniel; Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos de Educación Superior, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, 471 p.

Carballo Millan, Rogelio, "La auditoría gubernamental en el programa de evaluación de 1981", en: Bitácora: III Seminario de Control Gubernamental/ H. Cámara de Diputados México, Contaduría Mayor de Hacienda, 1981, Varias paginaciones

Cardozo Brum, Myriam, "La evaluación de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en Revista de Administración Pública No. 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 169-197

Centro Regional de Ayuda Técnica, Modernización del Control de los Presupuestos Gubernativos, México/Buenos Aires, Centro Regional de Ayuda Técnica - A.I.D., 4a. edición, 1970, 117 p.

Crozier, Michel, Estado Modesto, Estado Moderno, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 292 p.

Klitsberg, Bernardo (compilador) et. al, El Rediseño del Estado: una Perspectiva Internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1994, 276 p.

Le Breton, Preston P., Administración General: Planeación y Ejecución, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 269 p.

Leonard, William P., Auditoría Administrativa: Evaluación de los Métodos y Eficiencia Administrativa, México, Diana, 13a. impresión, 1985, 315 p.

Lovasy, Gertrud, Las Propuestas de Financiamiento Compensatorio: Examen y Evaluación de los diversos Planes, México, CEMLA, 1966, 69 p.

Mager, Robert F., Análisis de Metas, México, Trillas, 1975, 150 p.

Musto, Stefan A., Análisis de Eficiencia: Metodología de la Evaluación de Proyectos de Desarrollo, trad. Manuel Picos y Johann Kund, Madrid, Tecnos, 1979, 197 p.

Newman Valenzuela, José, "La Evaluación de Programas como Función Técnica en el Contexto del Programa de Reforma Administrativa", en Evaluación No.3, Mayo - Junio México, Coordinación Gral. del SINE-SPP. 1982. pp. 4-8

Núñez del Prado, Benavente, Estadística Básica para Planificación, México, Siglo XXI Editores, 5a edición, 1976, 234 p.

Osborne, David y Gaebler, Ted, Un nuevo modelo de gobierno, México, Gernika, S. A., 1994, 502 p.

Oficialía Mayor de la SEGOB, Sistema de Evaluación, en Memoria Institucional 1976-1982 México, Secretaría de Gobernación, Tomo IV, Vol. 2., Varias paginaciones

Organización de las Naciones Unidas, Manual de Proyectos de Desarrollo Económico, México, ONU, 1958, 264 p.

Poder Ejecutivo Federal, Quinto Informe de Ejecución del PND, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987, 123 p.

Rojas Gutiérrez, Francisco, La Ejecución y Control del Presupuesto por Programas, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1976, 46 p.

Saldaña, Adalberto, Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977, 527 p.

Secretaría de Gobernación, "Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Revista de Administración Pública 57/58 Enero-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 186-192

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Antología de la Planeación en México, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Fondo de Cultura Económica, Vol. 1 al 8, 10, 17 y 22

Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades, México, 94 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977, México, S.P.P., 1977, 816 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1980, México, S.P.P., 1980, 816 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Control y Seguimiento Físico Financiero, México, Dirección Gral. de Política Presupuestal, S.P.P., 1984, 18 p.

Segredo, Dardo, Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas, México, Siglo XXI Editores, 1973, 403 p.

Skinner, R.M. Y Anderson, R.J., Auditoría Analítica, Buenos Aires, Prolam, 4a edición, 1977, 180 p.

Subsecretaría de Egresos, Lineamientos para la concertación de la nueva estructura programática 1998, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Mimeo, 1997, 80 p.

Subsecretaría de Evaluación de la SPP, "El Control y la Evaluación en el Sector Público en México"; en Evaluación, No. 3, Mayo - Junio 1982, México, Coordinación Gral. del SINE-SPP, pp. 28-32

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, Manual de Conceptos Generales. Indicadores de Gestión, México, SECODAM, 1996, 4 p.

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Indicadores de Gestión, México, SECODAM, 1996, 23 p.

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, Manual del Usuario. Sistema de Indicadores de Gestión. (Sig), México, SECODAM, 1996, 21 p.

Torres Gaitan, Ricardo, M de Navarrete, Ifigenia y Carril, Mauricio (Compiladores), Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Siglo XXI Editores, 6a edición, 1974, 269 p.

Varios Autores, Temas de Presupuesto por Programas: Antología, México, UNAM, 3 Vols., 1980

Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, México, UNAM, 2a. Edición, 1977, 319 p.

Weiss, Carol H., Investigación Evaluativa, México, Trillas, 3a. reimp., 1982, 183 p.

LEYES Y REGLAMENTOS

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917 con Reformas y Adiciones

"Ley de Planeación", Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983

"Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1976

"Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", Diario Oficial de la Federación; México, 18 de noviembre de 1981

"Decreto por el que se Aprueba el Programa Especial de Mediano Plazo Denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Diario Oficial de la Federación; México, 28 de mayo de 1996

"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Diario Oficial de la Federación; México, 28 de mayo de 1996

"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Diario Oficial de la Federación; México, 31 de mayo de 1995

"Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997", Diario Oficial de la Federación; México, 23 de diciembre de 1996

"Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal De 1997", Diario Oficial de la Federación; México, 23 de diciembre de 1996

"Acuerdo Mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación; México, 28 de diciembre de 1996

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Revista de Administración Pública 57/58 Enero-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 504-506