



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EVALUACIÓN DE PROCESOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DEL
PROGRAMA ESPECIAL DE MEJORA DE LA GESTIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2008 – 2012**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ADÁN ARENAS BECERRIL

COMITÉ TUTOR:

**DR. EDGAR ORTIZ CALISTO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

MÉXICO, D.F., ENERO DE 2015



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

Al personal académico y administrativo del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente a los miembros de mi comité tutor y sinodales: Dr. Edgar Ortiz Calisto, Dra. Elena Jeannetti Dávila, Dr. Francisco Patiño Ortiz, Dra. Marcela Astudillo Moya, Dr. Maximiliano García Guzmán; a todos ellos, por su orientación y aportaciones en este trayecto académico.

Al Maestro Daniel Acosta Esparza, por su generosidad intelectual, así como por su calidez y calidad humana.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo brindado durante el periodo 2010 – 2014.

A mis compañeros universitarios, por las experiencias compartidas.

A mi familia y amigos, especialmente al pequeño Adán y a Constanza, porque son mi principal motivo de superación.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ENTRE LA TEORÍA CLÁSICA Y LOS ENFOQUES GERENCIALES DE LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	15
1.1 La Evaluación	15
1.1.1 ¿Qué es la evaluación? Ámbitos y enfoques para su aplicación	15
1.1.2 Propósitos y beneficios de la evaluación	21
1.1.3 Evaluación, control y monitoreo	23
1.2 La evaluación en la Administración Pública	27
1.2.1 Aspectos distintivos de la evaluación en la Administración Pública	27
1.2.2 Marco evolutivo de la evaluación en la Administración Pública	30
1.2.3 La evaluación en el enfoque burocrático	32
1.2.4 La evaluación en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)	35
1.3 Criterios de evaluación en la Gestión Pública	40
1.3.1 Criterio basado en el momento en que se lleva a cabo.	40
1.3.2 Criterio basado en el agente que aplica la evaluación.	42
1.3.3 Criterio basado en los <i>productos o consecuencias</i> .	43
1.3.4 Evaluación de procesos	46
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	49
2.1 Contexto internacional y marco histórico de referencia	49
2.1.1 La influencia de las tendencias internacionales	49
2.1.2 La evaluación antes de la reforma administrativa de 1976	54
2.1.3 La evaluación a partir de la reforma administrativa de 1976	58
2.1.4 La institucionalización de la tarea evaluativa de 1982 a 2000	60
2.1.5 La evaluación de la gestión pública en el gobierno foxista	72
2.1.6 Evaluación de procesos de gestión, la gran ausente	75

2.2 Marco institucional de la evaluación de la Gestión Pública en el sexenio 2006-2012	77
2.2.1 El Sistema de Evaluación del Desempeño	77
2.2.2 El Presupuesto Basado en Resultados y su influencia en la evaluación de la gestión pública	80
2.3 El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012	85
2.3.1 Relación entre el PND y el PMG	85
2.3.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción	87
2.3.3 Estructura y operación	89
2.3.4 Sistemas	90
2.3.5 Situación general de la evaluación de la gestión	94
CAPÍTULO 3. EL ENFOQUE DE PROCESOS: MARCO REFERENCIAL PARA ANALIZAR EL PMG Y EL “SISTEMA PROCESOS EFICIENTES”	96
3.1 Tecnología y Procesos en las organizaciones modernas	96
3.1.1 La influencia tecnológica en los modelos organizacionales	96
3.1.2 Análisis de procesos para el desarrollo institucional	100
3.1.3 Tipos de Procesos	101
3.2 El Sistema “Procesos Eficientes” del PMG	103
3.2.1 Descripción del Sistema	103
3.2.2 Aplicación de instrumentos de investigación en campo	106
3.2.3 Conjeturas sobre la situación actual y tendencias de la evaluación de procesos en la gestión pública mexicana	119
CAPÍTULO 4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE PROCESOS EFICIENTES EN LA GESTIÓN PÚBLICA	126
4.1 El enfoque de gestión estratégica como marco para la evaluación de procesos	126
4.1.1 Elementos distintivos de la gestión estratégica	126
4.1.2 Gestión estratégica en el sector público	134

4.1.3 La evaluación de procesos con enfoque estratégico en la Administración Pública	137
4.2 Pautas metodológicas para la evaluación de procesos en la gestión pública	142
4.2.1 Descripción y caracterización de procesos	142
4.2.2 Análisis de la criticidad	147
4.2.3 Indicadores para evaluar la gestión	156
4.2.4 Monitoreo de riesgos y acciones de mejora	160
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	169

INTRODUCCIÓN

Evaluar la gestión pública¹ es una de las funciones más importantes para mejorar el desempeño de las estructuras administrativas del gobierno. La evaluación adquiere relevancia como medio para el diseño, ejecución, seguimiento y control de políticas, programas, proyectos y procesos con base en criterios de racionalidad administrativa; asimismo, constituye un mecanismo que genera información de utilidad para que la ciudadanía tenga conocimiento sobre las decisiones y acciones de la Administración Pública.

Se trata de un tema que no puede pasar inadvertido en la disciplina de la Administración Pública, ya que es un proceso deliberativo que requiere de teorías, enfoques y herramientas de análisis que permitan llevar a cabo aproximaciones descriptivas e interpretativas sobre la acción del Estado como expresión de la sociedad políticamente organizada y como ámbito donde los individuos pueden lograr su plena realización, de acuerdo con las restricciones, libertades, derechos y obligaciones derivadas de las reglas de convivencia en una sociedad.

En virtud de que la evaluación de la gestión pública implica el análisis del quehacer de la rama ejecutiva del gobierno, no puede quedar al margen de los intereses de la ciencia de la Administración Pública, puesto que, de fondo, se trata del estudio y comprensión de la compleja relación entre sociedad y Estado, así como de la búsqueda de medios efectivos para mejorar el desempeño gubernamental.

Existe una amplia gama de fuentes documentales sobre el tema de la evaluación en el ámbito público; pero en muchas de ellas se hace referencia, principalmente, a aspectos de carácter estrictamente técnico, donde se abordan asuntos relativos

¹ Se opta por el concepto de *evaluación de la gestión pública* o *evaluación de la Administración Pública*, que hace referencia a las organizaciones del Poder Ejecutivo, y no por el de *evaluación gubernamental*, ya que, ateniéndose a los postulados de Montesquieu, aceptado por diversos autores, el *Gobierno* implica considerar a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que constituyen el poder público.

a la operación organizacional, sin ofrecer un estudio acerca de las teorías o enfoques de análisis que sustentan esas prácticas.² También existe bibliografía que trata el tema de la evaluación de la gestión pública desde una perspectiva en la que predominan los criterios presupuestales.³

Asimismo, hay fuentes en las que se establecen planteamientos en torno al tema desde la perspectiva jurídica, en donde se hace referencia al tema del “control” y se enfatiza el “deber ser” de las instituciones del gobierno de acuerdo con las diferentes disposiciones normativas que rigen su actuación,⁴ pero que en su análisis omiten el carácter político de la Administración Pública.

Ante estos planteamientos, el presente estudio aborda distintos elementos que confluyen en la evaluación de procesos de la gestión pública, destacando los aspectos técnicos, pero sin dejar de tomar en cuenta el carácter político de la Administración Pública; asimismo, hace una crítica a los enfoques de evaluación que ponen el énfasis ya sea sólo en los resultados de la gestión, o bien, en sus aspectos presupuestales o normativos, omitiendo diversos elementos valorativos, inevitablemente implícitos en los asuntos públicos.

² Véase, entre otros, Viñas, Verónica, *Key Concepts for Programme and Project Monitoring and Evaluation*, Lima, Perú, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) División para América Latina y el Caribe; Ortigón, Edgar, *et. al.*, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005; Guzmán, Marcela, *Evaluación de programas. Notas técnicas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007; Comas Arnau, Domingo, *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*, Madrid, España, Observatorio de la Juventud en España, 2008; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*, Nueva York, USA, 2002.

³ Zabaleta Solís, Dionisio, *Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México*, en González Arreola, Alejandro, (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, S.A., 2008; Arellano Gault, David (coordinador), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Segunda Edición, 2010, entre otros.

⁴ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

No se pretende minimizar la importancia que tienen las técnicas de evaluación y control, desarrolladas principalmente por la ciencia administrativa en su rama privada; el propósito tampoco es restar méritos al trabajo realizado sobre el tema desde la perspectiva de otras disciplinas como la Economía o el Derecho; más bien se trata de un esfuerzo académico para integrar el producto del trabajo realizado en diferentes campos del conocimiento para poder analizar y explicar el problema de la evaluación de procesos de la gestión pública en México.

El estudio gira en torno al sistema denominado “Procesos Eficientes”, que forma parte del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 (PMG),⁵ uno de los instrumentos de gobierno más relevantes en el sexenio 2006-2012, orientado a mejorar el desempeño de las dependencias y entidades. Es pertinente señalar que el análisis y evaluación de los procesos de la gestión pública, no sólo impacta en las instituciones administrativas del gobierno, sino en la relación que éstas tienen con la ciudadanía y grupos de interés, por lo que constituye un importante objeto de análisis desde la perspectiva de la ciencia administrativa en su rama pública.

Ante las condiciones sociales de la actualidad, marcadas por procesos constantes de cambio y pretensiones democráticas, los gobiernos son objeto de diversas presiones del entorno que implican la necesidad de contar con sistemas administrativos capaces de responder a los reclamos y aspiraciones de una sociedad cada vez más demandante. En México, desde hace ya varios años, se han diseñado y aplicado varios mecanismos que buscan la conformación de un sistema administrativo público eficaz, orientado a la atención de las demandas, necesidades y expectativas ciudadanas; sin embargo, los resultados hasta hoy obtenidos no son del todo satisfactorios.

⁵ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012*, 10 de septiembre de 2008.

A la luz del desempeño y los resultados de la Administración Pública en los últimos años, podrían esgrimirse diversos argumentos para cuestionar su actuación en diferentes ámbitos, ya que no está cumpliendo de manera efectiva con su cometido esencial, que es el establecimiento de un ambiente con las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la sociedad. La limitada capacidad de respuesta ante el cúmulo de demandas y necesidades sociales se debe, en gran medida, a la carencia de mecanismos efectivos para operar sus procesos estratégicos y operativos de manera óptima. En este contexto, la evaluación de procesos en la gestión pública debiera jugar un papel fundamental como elemento de mejora para prevenir y revertir la tendencia de esas situaciones y contribuir a una transformación del aparato administrativo del Estado. Si bien en México se cuenta con un marco institucional en el que se establecen de manera formal diversos procedimientos y mecanismos para sancionar desviaciones y omisiones en el ámbito de la gestión pública, esto no basta para la conformación de sistemas administrativos óptimos.

Asimismo, la evaluación en la gestión pública se ha orientado, fundamentalmente, al control y seguimiento del ejercicio presupuestal, lo que en sí mismo representa sólo una parte de la función evaluativa; también es una práctica recurrente confundir el ejercicio evaluativo con el acto de imponer sanciones a quienes no cumplen con lo establecido en el marco normativo, olvidando que la evaluación no se agota en el cumplimiento de su función punitiva; ésta es condición necesaria, pero no suficiente. En esa lógica, la evaluación de la gestión pública con frecuencia se restringe a lo establecido en su marco formal sin considerar su complejidad como parte del proceso para la toma de decisiones; esto significa que muchas veces se cumple con la obligatoriedad de alguna disposición normativa, sin precisar si ese acto tiene efectos positivos o negativos tanto al interior de las instituciones como en la relación de éstas con sus grupos de interés.

De los años 90 a la fecha se han aplicado algunos instrumentos para modificar el papel de las tareas de evaluación en la Administración Pública, cuyo sustento

teórico son los criterios gerenciales de la Nueva Gestión Pública, orientados primordialmente al logro de resultados y a la racionalidad presupuestal,⁶ dejando en un plano secundario la evaluación de los procesos de gestión, que constituye un medio para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo en el mediano y largo plazos.⁷

Los mecanismos más sólidos de evaluación en la Administración Pública Federal en México son relativamente recientes, puesto que durante décadas predominó un sistema político corporativo cuyas reglas del juego realmente hacían innecesarios e intrascendentes estos instrumentos. Fue en los años 80 del siglo XX cuando se otorgó mayor peso a las funciones de control y evaluación, por lo cual se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

En el sexenio 1994 – 2000 hubo avances importantes en el propósito de integrar una política de evaluación tendente a mejorar el desempeño de las organizaciones administrativas del gobierno, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP),⁸ instrumento que propuso esquemas de evaluación con base en indicadores de desempeño de la gestión y de los procesos internos de las dependencias y entidades.

Durante el gobierno que encabezó Vicente Fox, se diseñó el instrumento denominado Agenda de Buen Gobierno (ABG), que contenía diversos mecanismos de gestión cuyo propósito era mejorar el desempeño de la Administración Pública, pero que carecía de una sólida estrategia de evaluación,

⁶ Tales son los casos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y el modelo de Presupuesto basado en Resultados.

⁷ La evaluación de procesos permite “hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas... genera oportunidades para ajustar, reformular o reformar las iniciativas, asegurando el cumplimiento de los objetivos...” Oropeza López, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2005, p. 78.

⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

limitándose principalmente a los aspectos de austeridad y ahorro, por lo que tuvo un bajo impacto en la mejora de procesos internos en dependencias y entidades.

Para el sexenio 2006 – 2012 se contó con dos mecanismos básicos para llevar a cabo la función de evaluación en la Administración Pública: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), en el que participaron de manera importante tanto la Secretaría de la Función Pública como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El SED fue concebido como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), por lo que fijó los vínculos del proceso presupuestario con las actividades de planeación y ejecución, así como con programas e instituciones. Por su parte, el PMG también se basó en un enfoque hacia resultados y tuvo como propósito transformar a la Administración Pública Federal para alcanzar un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia.

Pese a estos esfuerzos, entre las principales contradicciones que se observan en este modelo de evaluación, está la falta de integralidad en la estrategia, ya que de acuerdo con los fines y medios de ambos instrumentos, pareciera que no hubo una definición clara de la función de evaluación, pues el SED tenía como propósito fundamental fungir como elemento del PbR y racionalizar la asignación del gasto público,⁹ situación que lo ubica como un instrumento orientado casi de manera exclusiva a cumplir con los criterios de austeridad y economía; por su parte, el PMG, orientado a reformar la dinámica y rutinas organizacionales de las

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, p.8.

dependencias y entidades, corría el riesgo de convertirse en un instrumento con pocas posibilidades de operación efectiva, puesto que se carecía de claridad en el enfoque que regiría su puesta en marcha, no se contaba con el personal necesario y capacitado para su instrumentación y tampoco se contaba con el diseño institucional capaz de revertir la inercia de la cultura burocrática en el aparato administrativo mexicano. Asimismo, y como parte de las contradicciones del modelo de evaluación, no se observa una funcionalidad complementaria entre estos dos instrumentos, incluso se puede hablar de escenarios de subordinación y desplazamiento,¹⁰ donde predominó la estrategia de austeridad y racionalidad del gasto, dejando en un nivel secundario la mejora de la gestión en dependencias y entidades.

En cuanto a su fundamentación teórica, cabe señalar que el PMG se sustentó en el enfoque de la Nueva Gestión Pública,¹¹ lo cual, si bien posibilitaba que las organizaciones administrativas del gobierno desarrollaran una gestión orientada a resultados, adoptando prácticas con una visión gerencial, no garantizaba mejoras en el desempeño de la Administración Pública para cumplir con su fin máximo, que es el bienestar general; en este sentido, habría que enfatizar que, aún cuando es evidente la necesidad de hacer más eficaz, menos costoso y más transparente el quehacer de las dependencias y entidades, éstas no pueden adoptar los criterios de desempeño que se aplican en el ámbito privado. Es muy probable que algunas de las técnicas y herramientas gerenciales puedan funcionar en el ámbito público, lo que de origen no es extraño, ya que la ciencia de la Administración tiene una base común y varios de sus principios y elementos pueden ser aplicados tanto en el espacio público como en el privado; pero habría que hacer mayores y más cuidadosas consideraciones cuando se trate de utilizarlos en uno u otro, puesto que su naturaleza, dinámica y objetivos sí tienen diferencias sustanciales,

¹⁰ Zabaleta Solís, Dionisio, *Orientación a resultados y modernización del sector público: algunas líneas prospectivas sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión en México*, en González Arreola, Alejandro, *op. cit.* pp. 140ss.

¹¹ González Arreola, Alejandro, *op. cit.* pp. 11ss.

lo que obliga a que, al menos desde el ámbito de la reflexión académica, se establezca con claridad esta distinción.

A partir de estos planteamientos, la investigación tiene como objetivos:

- Analizar los instrumentos de evaluación contenidos en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), particularmente en el Sistema denominado *Procesos Eficientes*, abordando sus principios teóricos y consistencia técnica, para determinar su grado de efectividad como medio orientado a mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal.
- Formular una propuesta para el diseño y aplicación de mecanismos de evaluación de procesos de gestión en las dependencias y entidades, fundamentada teóricamente, a fin de contribuir a su modernización y mejora

El estudio se basa en las siguientes hipótesis:

- En el modelo de evaluación adoptado por el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), predomina el enfoque hacia resultados y los criterios de control presupuestal, relegando a un plano secundario la evaluación de procesos de gestión, lo cual representó una limitante para que dicho Programa cumpliera con el cometido de mejorar el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública.
- La gestión estratégica constituye un enfoque que favorece significativamente el diseño e implementación de los mecanismos de evaluación de procesos en la gestión pública, ya que permite el análisis de la operación institucional alineada a los elementos estratégicos de las organizaciones, el manejo de la incertidumbre y la generación de valor para usuarios y ciudadanos, lo cual contribuye a la mejora de la Administración Pública.

En el desarrollo de la investigación, se revisan diferentes enfoques sobre la evaluación de la gestión pública; de manera especial, y tomando en cuenta su influencia en el modelo actual, se examinan los principios doctrinales de la Nueva Gestión Pública y su relación con la evaluación del desempeño administrativo del gobierno, haciendo énfasis en la cualidad política de la Administración Pública, lo que le da características especiales, ya que en su ámbito de acción confluyen fuerzas encontradas, valores e intereses que la hacen más compleja de lo que suponen los criterios gerenciales. El estudio se apoya en las siguientes preguntas: ¿cuáles son las bases teóricas que sustentaron la política de evaluación de la gestión pública en México durante el sexenio 2006 – 2012 y cuáles son sus implicaciones en la efectividad de la Administración Pública?; ¿en qué aspectos se han centrado los modelos de evaluación de la gestión pública en México durante las administraciones recientes y cuáles han sido sus alcances y limitaciones?; el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 ¿incluyó mecanismos sólidos que contribuyeran a la transición del paradigma orgánico-funcional al paradigma de gestión por procesos en la Administración Pública mexicana?; una transformación del modelo evaluativo, basado en el enfoque de procesos ¿permitiría lograr la mejora del desempeño de la Administración Pública?

A partir de lo anterior, y con base en una postura crítica, se analizan los instrumentos para la evaluación de procesos de gestión aplicados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, derivados del PMG; lo cual implica la revisión del modelo y sus medios de operación. A partir de ello se formula una propuesta orientada a contribuir a mejorar el desempeño de la gestión pública, considerando no únicamente medios técnicos, sino también argumentos teóricos que contemplen la complejidad del entorno y la dinámica de la Administración Pública.

En el desarrollo de la investigación se emplean técnicas de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos; asimismo, se analiza la evolución del

concepto y de las funciones de evaluación en las instituciones administrativas del gobierno, especialmente en lo referente a sus procesos; para lo cual, además de consultar fuentes documentales, se recolectó información a través de la asistencia a mesas de trabajo, conferencias, foros, coloquios y seminarios donde se abordó el tema. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a servidores públicos cuya función se vincula con la tarea de evaluación en la gestión pública, especialmente con la ejecución y el seguimiento del PMG.

Con la finalidad de contextualizar el objeto de estudio, se exponen someramente aspectos históricos del problema, principalmente a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en 1982, hasta lo realizado durante la administración encabezada por Vicente Fox; pero el énfasis está en el estudio de los instrumentos de evaluación de procesos de gestión pública en el sexenio 2006 – 2012, aplicados a partir de la puesta en marcha del PMG. Lo anterior permitió establecer un diagnóstico general sobre la situación de la evaluación de procesos de gestión pública al concluir dicho sexenio, así como describir posibles escenarios relacionados con el tema y, a partir de ello, la formulación de una propuesta metodológica para analizar y evaluar los procesos en la gestión pública.

Se obtuvieron datos en torno a los logros derivados de la puesta en marcha del “*Sistema Procesos Eficientes*” en algunas dependencias y entidades representativas, lo cual permitió dar mayor solidez a los argumentos a partir de evidencias empíricas. Cabe señalar que los casos seleccionados para obtener datos no implican que el estudio haya profundizado en el conjunto de problemas particulares de esas organizaciones, puesto que no es el objeto de la investigación; el ejercicio casuístico se realizó para soportar los argumentos y juicios esgrimidos en torno a la efectividad del PMG. Así, el estudio aporta:

- Un diagnóstico general del estado que guarda la evaluación de los procesos de gestión en el ámbito de la Administración Pública Federal en México,

considerando su marco institucional, fundamentos teóricos y sus principales logros y desafíos.

- Una propuesta metodológica para la evaluación de procesos en la gestión pública, cuya factibilidad práctica esté soportada por argumentos teóricos que contemplen la complejidad de la Administración Pública.
- Elementos para el análisis, la reflexión y el debate en torno a la evaluación de procesos de la gestión pública, principalmente desde la perspectiva y en el ámbito de la Ciencia Administrativa en su rama pública, estimando que el presente estudio puede dar pauta para trabajos posteriores sobre el tema.

Para lograr tales propósitos, el estudio se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se establecen referentes conceptuales para entender la importancia de la evaluación en los procesos y actividades que desarrollan las estructuras administrativas del gobierno. El punto de partida es el análisis de la función evaluativa en su concepción básica para, posteriormente, llegar a su caracterización, identificación y explicación como un elemento clave en la Administración Pública; se abordan aspectos relativos a la naturaleza y complejidad de la evaluación en el ámbito público, señalando diferencias con las prácticas y propósitos de la evaluación en el sector privado. Asimismo, hace referencia a los contrastes del trabajo evaluativo en el enfoque burocrático en comparación con la visión de la Nueva Gestión Pública, tratando de mantener una postura crítica con la finalidad de puntualizar sobre algunas limitaciones de ambas perspectivas. En la parte final del capítulo, y con base en las aportaciones de autores estudiosos del tema, se realiza una clasificación de la evaluación en la gestión pública a partir de distintos criterios. Al respecto, es pertinente señalar que la tipología que se presenta no abarca “todos” los criterios ni “todas” las denominaciones, ya que con frecuencia, incluso en los trabajos de investigación, la denominación tipológica cambia aun cuando los referentes para su

discernimiento sean los mismos, o al menos similares, por lo que aquí se mencionan los más aceptados en la literatura especializada.

En el segundo capítulo se hace una revisión somera del contexto en el que se fueron realizando los intentos de institucionalizar la práctica evaluativa en el gobierno mexicano; asimismo, se expone brevemente la manera en que las tendencias del entorno internacional influyeron en la conformación de los sistemas de evaluación. Para tener una mejor comprensión de la manera en que estas tendencias se aplicaron en la Administración Pública mexicana, se ofrece un panorama general de lo que se hizo en materia de evaluación durante gran parte del Siglo XX, hasta desembocar en el diseño y aplicación de los instrumentos evaluativos que vigentes durante el sexenio 2006-2012, mismos que se sustentan en un enfoque de resultados. Asimismo, se argumenta que esa visión “resultadista” no es posible sin mecanismos orientados a las mejora de la gestión pública, es decir, la mejora de los procesos internos de las estructuras administrativas; de manera que la evaluación de resultados no debe concebirse como un fin en sí misma, sino que, en complemento con la evaluación de procesos, constituyen medios para el aprendizaje organizacional, mejora de la gestión y fortalecimiento de la cultura de rendición de cuentas.

El tercer apartado expone la manera en que influyó el desarrollo tecnológico en la conformación de nuevos esquemas administrativos en las organizaciones del gobierno y en el devenir cotidiano de la Administración Pública, teniendo un impacto significativo en las prácticas y procesos de gestión. Se hace una contrastación entre el modelo orgánico-funcional y el modelo de gestión por procesos, destacando la caracterización de éste último, mismo que sirve como referente para abordar el análisis del denominado Sistema de Procesos Eficientes, inmerso en el Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012. Asimismo, se presentan los instrumentos metodológicos que se aplicaron en el trabajo de campo, mediante los cuales se obtuvo información valiosa para que, a partir de la

evidencia empírica, se sustentara la crítica al modelo de evaluación de la gestión pública.

El cuarto capítulo contiene la principal aportación de este estudio; en él se expone que la gestión por procesos en el ámbito gubernamental es una de las tecnologías vinculadas a los principios doctrinales de la Nueva Gestión Pública, con cierto desarrollo y madurez en la administración privada, pero con escasos logros en la administración pública, situación que se explica por la complejidad natural de los problemas que atañen al gobierno, pero también atribuible a la pretensión de “imitar” el éxito gerencial de las corporaciones privadas sin hacer el análisis necesario para diseñar e implementar modelos viables en el ámbito público; así, se establece que con frecuencia, más que una “adaptación” se hace una “adopción” incondicional de estas técnicas, soslayando un aspecto fundamental: en la administración pública confluyen lo técnicamente factible y lo políticamente deseable; la conciliación de los elementos racionales con los elementos valorativos, es lo que ofrece la posibilidad de lo viable. La mejora y la competitividad de las organizaciones del gobierno no puede darse por decreto ni puede desarrollarse si se carece de mecanismos que puedan optimizar la práctica cotidiana en la gestión pública; por ello, en este capítulo se presenta una propuesta para la evaluación de procesos en la gestión pública tomando como marco de referencia el enfoque de gestión estratégica. La exposición del método tiene dos propósitos centrales: primero, mostrar una forma en que se puede trascender el carácter eminentemente prescriptivo de la evaluación, la cual, más allá de ser una rutina sumergida en la inercia burocrática, constituye un elemento de aprendizaje que ayuda a la mejora organizacional, a la rendición de cuentas y a dar luz a acciones futuras;¹² segundo, y quizá más importante, enfatizar que la evaluación tiene un cualidad de labor investigativa y, por tanto, sistemática, cuya

¹² Bustelo Ruesta, María, *La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas*, en Salcedo, Roberto, *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 200-201.

atención debe estar centrada en la valoración de distintas dimensiones de los procesos en la gestión pública.

Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones, en las cuales se hace énfasis y se confirman los argumentos que orientaron la investigación.

CAPÍTULO I. ENTRE LA TEORÍA CLÁSICA Y LOS ENFOQUES GERENCIALES DE LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 La Evaluación

1.1.1 ¿Qué es la evaluación? Ámbitos y enfoques para su aplicación

El término evaluación deriva del vocablo latino *valere* y tiene que ver con la acción a través de la cual se estima, aprecia, calcula y asigna valor a algo.¹ En ciertos contextos, evaluar puede ser sinónimo de calificar, cuantificar, ponderar, apreciar, estimar, tasar, dependiendo del ámbito y la materia en que se aplique, considerando las expectativas y estándares implícitos de quien emite el juicio. En una concepción básica, se refiere a la comparación entre los resultados que se obtienen y las metas previstas en un plan, enfocándose en la consecución de logros.

Con frecuencia, cuando se realiza algún ejercicio de evaluación, se establecen referentes entre lo real y lo deseable; pero esta posición no consiste más que en establecer si los fines pretendidos se han logrado. Es cierto que una parte del trabajo evaluativo consiste en determinar si se alcanzan los objetivos y metas de planes o programas, pero en esa visión unidimensional no hay un elemento que justifique, por ejemplo, por qué se consideran precisamente esos objetivos y metas, y no otros, ni se puede saber qué impactos (positivos o negativos) se generan.

En una perspectiva más amplia, pero sin trascender su carácter elemental, la evaluación tiene por objeto examinar el desempeño bajo al menos cuatro aspectos:

- Su nivel: la magnitud del resultado obtenido. En muchas actividades no existen parámetros de referencia para establecer metas o estándares

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2010.

adecuados, por lo que la evaluación se realiza en función de la magnitud de los logros.

- Su eficacia: la comparación de resultados con las previsiones o planes. Se es eficaz cuando existe logro de metas.
- Su eficiencia o productividad: la relación entre resultados obtenidos y medios utilizados. La eficiencia es un concepto relativo que implica una comparación; se es eficiente con respecto a algo o con respecto a los resultados obtenidos en un período anterior.
- Su efectividad. Se puede agregar este concepto para señalar la convergencia de eficacia y eficiencia en ciertos resultados obtenidos.²

En esta apreciación, aunque se mencionan someramente los criterios de eficiencia y eficacia, sigue predominando la estimación de resultados, por lo que puede llevar a conclusiones parciales, ya que consiste primordialmente en comparar lo obtenido con metas establecidas. La evaluación, aparte de la estimación del cumplimiento de metas, abarca otros elementos que, incluso, pudieron haber sido omitidos en la etapa de planeación, como pueden ser efectos no previstos, “intenciones ocultas”, juego de intereses, valores y, en general, variables relacionadas con los comportamientos humanos.

Si bien a través de las políticas, programas, proyectos y procesos pueden alcanzarse metas, la actividad organizacional también puede promover actividades que probablemente generen problemas, incluso más graves que los que se pretendieron resolver. Así, la evaluación no sólo tiene que ver con “lo que se hizo” o “qué tanto se avanzó” de acuerdo con lo programado inicialmente, sino que funciona como mecanismo de aprendizaje y palanca de mejora para una siguiente etapa de planeación e implementación.

² Ramírez Martínez, Guillermo, “El management del desempeño en las organizaciones públicas”, en *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p.49.

Desde una perspectiva técnica, la evaluación tiene que ver fundamentalmente con la relación entre recursos y resultados; es decir, hay una relación entre fines y medios en el marco de un plan con objetivos y metas establecidas; ciertamente, debe vincularse con el curso de las acciones de un plan, supervisando que se apliquen los métodos pertinentes y estar pendiente de cuáles son los resultados y los avances logrados; esto permite identificar errores, omisiones y fallas, para poder, a partir de ello, establecer acciones correctivas, preventivas o de mejora con el fin de tener un control sobre esos procesos que tienden a la racionalidad administrativa. Pero en las nuevas corrientes de pensamiento queda cada vez más claro que las dimensiones de la evaluación no se limitan a sus aspectos técnicos, pues se trata de un problema que también tiene relación con el comportamiento y los valores. En una visión de mayor amplitud, la evaluación se refiere a

“una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad...”³

En ese sentido, la evaluación es

“... una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en qué apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución) o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos, comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirve de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre

³ Cardozo Brum, Miriam, *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2006, pp.43-44.

cursos de acción, o para solucionar problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los actores asociados al éxito o fracaso de sus resultados.”⁴

A partir de esta definición, la evaluación se identifica como una tarea de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, útil para generar datos válidos y confiables, encaminada a obtener información relevante que permita apoyar un juicio en torno al mérito o valor de los elementos que componen un programa, proyecto, proceso o actividad, aplicable para acciones pasadas, presentes o futuras.

Aunque algunos autores la han considerado como “la ciencia de la valoración”⁵, la evaluación *no es propiamente una disciplina científica*, pero tiene bases teóricas que se sustentan en teorías de otras disciplinas y en un cúmulo amplio de experiencias, por lo que tiene un *carácter interdisciplinario*. Así, su desarrollo conceptual se ha realizado desde distintos campos, como la psicología⁶, el sector educativo⁷, sociología⁸, e incluso la ciencia matemática⁹.

No hay diferencias importantes en cuanto a los métodos empleados en la evaluación en el sector público; la diferencia principal está constituida por el objeto de que se trate, ya que puede ser de programas, políticas, proyectos, desempeño o procesos; de manera que “si la pregunta que se plantea el evaluador es *cómo* hacer su estudio, las respuestas ilustran una división clara a nivel metodológico.

⁴ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, UNAM-IIS, 1997, p.26.

⁵ Scriven, M. *The logic of evaluation*, Inverness, CA: Edgepress, 1980, y *Evaluation perspectives and procedures*, In. J.W. Popham (Ed.), *Evaluation in Education: Current application*, Berkeley, CA: McCutchan.

⁶ Campbell, D.T. *Considering the case against experimental evaluations of social innovations*. *Administrative Science quarterly*, 1970; Cronbach, L. J. and Snow, R. E., *Aptitudes and instructional methods: a handbook for research on interactions*, New York: Irvington, 1977.

⁷ Stake, R.E. *To evaluate an arts program*, in R.E. Stake (Ed.), *Evaluating the arts in education: a responsive approach*, Columbus, OH: Merrill, 1975; Weiss, C.H., *Evaluation research: methods for assessing program effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972.

⁸ Rossi, P.H. and Freeman, H.E., *Evaluation: A systematic approach*, Beverly Hills, CA: Sage, 1982.

⁹ Wholey, J.S., *Evaluation: promise and performance*, Washington, DC: Urban Institute, 1979.

La gama de posibilidades incluye: métodos de tipo experimental, métodos cuantitativos clásicos (estadística descriptiva, análisis inferencial, correlación, regresión, sondeos), métodos de control de gestión (sobre la base de sistemas de indicadores), métodos cualitativos clásicos (observación, entrevistas, análisis de documentos) y otros de caso.”¹⁰ Así, se puede afirmar que la finalidad y el objeto de la evaluación determinan el método a emplear, de modo que se puede observar, por ejemplo, que algunos métodos para evaluar programas también pueden ser utilizados para evaluar políticas.¹¹

La evaluación de programas tiene su principal objeto en los programas y sectores de la Administración Pública y su propósito es formular juicios de valor sobre el objeto evaluado, producir información sobre la toma de decisiones, “iluminar” a decisores y afectados, producir información para la gestión, así como para los diseñadores, ejecutores y beneficiarios del programa, clasificar cuestiones sobre el problema el programa y el contexto.

A la evaluación de política públicas se la puede entender como

“la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental... (así, la evaluación tiende a) proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de una política pública ha conseguido los fines que se proponía cumplir y del grado en que ha producido otras consecuencias colaterales.”¹²

En cuanto a la evaluación del desempeño, se puede señalar que éste se ha abordado a partir de la relación entre valor y costo, de manera que se considera

¹⁰ Ballart, Javier, “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”, en Brugué Q. y Subirats, J. (eds.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 21.

¹¹ Véase García Pérez, J. Ignacio (coord.), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*, Barcelona, Antoni Bosh, editor-Instituto de Estadística de Andalucía, 2009.

¹² Salcedo Aquino, Roberto, *Evaluación de Políticas Públicas*, México, Ed. Siglo XXI, 2011, p. 23.

como la capacidad de una empresa para producir valor útil para sus clientes consumiendo el mínimo de recursos¹³; sin embargo, esta visión es reducida, puesto que evaluar el desempeño abarca cuestiones técnicas, pero también tiene una connotación política y, en consecuencia, valorativa, manifestando una complejidad alta; de ahí que, en una perspectiva de mayor amplitud, un sistema de evaluación del desempeño se considere como

“... una herramienta de aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de programas (a veces de organizaciones), que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema de política pública, los instrumentos de política y las estrategias organizacionales con los productos, los resultados y, por último, los impactos de programas, de políticas y de otras acciones del gobierno. Todo con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente y basado en el aprendizaje organizacional.”¹⁴

Por su parte, la evaluación de proyectos permite elegir la mejor alternativa, o bien, decidir si conviene o no realizar un proyecto; de esta manera, no es una actividad que se realiza “al final”, sino que sirve de referencia para la formulación del proyecto, calculando la relación entre costos y beneficios.¹⁵ Entre los métodos más recurrentes están: análisis costo beneficio, análisis del mínimo costo y análisis costo-impacto.

En lo que respecta a la evaluación de procesos en la gestión pública, se dispone de escasa literatura especializada, puesto que ésta se ha abordado principalmente por autores enfocados en el análisis de problemas y desarrollo de técnicas en el

¹³ Ernult D., Joël, “Pilotear el desempeño”, en Ramírez Martínez, Guillermo, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Arellano Gault, David, *et. al.*, *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿cómo construirlos efectivamente?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2012, p. 22.

¹⁵ Naciones Unidas, *Pautas para la evaluación de proyectos*, Nueva York, 1972; Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2009; Comisión Económica para América Latina y El Caribe-Organización de Estados Americanos, *Manual. Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales*, Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina, 1995.

ámbito de la administración privada, pero cuya aportación es importante en cuanto constituye una contribución para el enriquecimiento de la Ciencia de la Administración.¹⁶ Sobre los aspectos de la evaluación de procesos en la gestión pública se hablará más adelante, señalando en qué consiste y cómo puede *adaptar* a su ámbito de acción los principios y prácticas desarrolladas en el sector privado.¹⁷

1.1.2 Propósitos y beneficios de la evaluación

Entre los propósitos esenciales de la acción evaluativa está la racionalización de las decisiones, con lo que se busca incrementar la eficiencia, optimizar los recursos y hacer más eficaces las acciones de una organización, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades, demandas y expectativas de los diferentes grupos de interés. Así, la evaluación permite comprobar la extensión y el grado de los logros y, a su vez, sirve para guiar la toma de decisiones racionales, con el propósito de comprender y solucionar problemas.

La evaluación adquiere cada vez más el carácter de mecanismo de mejora, dejando de ser sólo un medio para imponer sanciones; permite que los procesos de implementación generen un aprendizaje de los errores. Esto significa que, al ser un ejercicio de “refinamiento continuo” para la implementación, constituye un medio de desarrollo organizacional,¹⁸ puesto que no consiste únicamente en verificar e inspeccionar, sino que constituye un medio de gestión organizacional para impulsar esquemas flexibles que contribuyan, entre otros propósitos, a:

¹⁶ Hammer, Michael y Champy, James, *Reingeniería*, Colombia, Editorial Norma, S.A., 1994; Johansson, Henry J., *et. al.*, *Reingeniería de procesos de negocios*, México, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., 1994; Kaplan, Robert S. y Norton, David P., *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Barcelona, Gestión 2000, 2002; Pérez Fernández de Velasco, José Antonio, *Gestión por Procesos*, Madrid, España, ESIC Editorial, 2010.

¹⁷ En varios apartados de la investigación se hace referencia a la introducción de estos principios al espacio público, en la mayoría de las ocasiones asumiendo una postura crítica, pero en el cuarto capítulo se expone cómo podrían ser adaptados de una manera más provechosa.

¹⁸ Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión 2005, p. 286.

- Conocer el desempeño individual, grupal y organizacional.
- Definir cuáles son las responsabilidades reales de cada directivo y equipo de trabajo.
- Propiciar el involucramiento de equipos de trabajo en la mejora del desempeño y establecer con los directivos una especie de contrato.
- Establecer relaciones entre el nivel de responsabilidad y los medios sobre los que se tiene atribuciones.
- Definir indicadores significativos, capaces de reflejar los resultados de la gestión de cada responsable y de equipos o áreas de trabajo.
- Disponer de una base de información para remuneraciones adecuadas.
- Tomar acciones correctivas.¹⁹

La razón de ser de la tarea evaluativa consiste en generar información para que, a su vez, se convierta en un elemento de aprendizaje organizacional. Al retroalimentar los procesos, influye en las decisiones y facilita el aprendizaje.²⁰ Por ello, uno de los puntos importantes en los procesos de evaluación consiste en generar flujos oportunos de información relevante para los actores involucrados que la usan; su utilidad también se verá reflejada en el momento en que se tengan que ajustar los mecanismos y estrategias definidas para la aplicación de un programa o una política. Así, algunos de los beneficios de la evaluación en el ámbito público son: mayor claridad en la actuación, transparencia y racionalización en la aplicación de recursos, detección oportuna de desviaciones, reforzamiento de mecanismos de actuación, generación de juicios sobre la actuación, establecimiento de niveles de desempeño, prevención de acciones de corrupción y legitimación de la acción.²¹

¹⁹ Ramírez, Guillermo, *op. cit.*, p. 50.

²⁰ Mokate, Karen, *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*, 2000, p. 3.

²¹ Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 16.

1.1.3 Evaluación, control y monitoreo

Existe un debate en torno a las diferencias y similitudes entre los conceptos de control y evaluación. Algunos autores señalan que el control está ligado a los enfoques tradicionales de la administración y asume una función reactiva ante la presencia de fallas o errores, sin convertirse en un mecanismo de retroalimentación para el desempeño organizacional. Cardozo identifica al control con las tareas de fiscalización de la gestión y señala que su foco de atención es el ejercicio de los recursos presupuestales; pone el énfasis en la auditoría tradicional como uno de sus medios de realización, cuyo propósito principal es verificar que los procedimientos se apeguen al marco normativo, legal y administrativo. En cambio, señala que la evaluación permite:

- a) “identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- b) aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (...) fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población;
- d) explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- e) emitir un juicio de valor que califique, en conjunto las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
- f) efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.”²²

En efecto, el enfoque jurídico recurre con mayor frecuencia al uso del término “control” y no tanto al de “evaluación”. El control adquiere una connotación ligada a las acciones de fiscalizar, inspeccionar, someter, vigilar, regular, entre otras. Juan

²² Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 44.

René Bach²³ establece que tiene varias acepciones, señalando cuatro principales: a) como sinónimo de *inspección*, b) tiene una relación con *intervención*, c) es equivalente a *supervisión*, d) se relaciona con *registro*. Así, en la perspectiva jurídica se identifica al control como un acto derivado de la aplicación de diferentes disposiciones normativas; en este sentido, Manuel M. Díez señala que se refiere a “un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”.²⁴ Cabe señalar que esta definición hace alusión al acto de controlar *a posteriori*; el énfasis está en la detección de errores u omisiones que merecen sanción, y no tanto en la posibilidad de formular propuestas alternativas a partir de las desviaciones detectadas.

Sin embargo, hay quienes señalan que, desde la perspectiva del proceso administrativo, el control es un conjunto de tareas que permiten identificar errores, omisiones, fallas, vacíos e inconsistencias en el diseño, ejecución y resultados de un programa o proyecto, pero no lo restringen a la aplicación de medidas reactivas ante la presencia de problemas; sino que enfatizan su orientación hacia el aprendizaje, lo cual permite caracterizarlo como un mecanismo de retroalimentación. Así,

“frente al punto de vista que tiende a considerar que el control únicamente tiene vigencia en el presente y en acontecimientos pasados, se puede afirmar que su operación se da también y principalmente en el futuro. De modo que si en el plano preventivo permite detectar desviaciones en los planes, al precisar las consecuencias que éstas traerán aparejadas si no se atienden a su debido tiempo, está incidiendo en el porvenir, con lo cual no se constriñe a ser solamente un instrumento para el señalamiento de fallas actuales y pretéritas, sino que lo es para la previsión de las

²³ Citado por Márquez, Daniel, *op. cit.*, p. 12.

²⁴ Citado por Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 158.

potenciales...(por lo que) establece la cimentación para la actuación futura, dando inicio, como un dispositivo de retroalimentación, a un nuevo ciclo del proceso administrativo.”²⁵

Majone tampoco identifica al control como una etapa “primigenia”, “arcaica” o “rudimentaria” de la evaluación, sino como el propósito al cual sirve la tarea evaluativa; establece una relación estrecha entre ambos y señala que “para controlar cualquier actividad u organización hay necesidad de vigilar y evaluar su actuación según diversos criterios.”²⁶

Desde otra posición, en lugar de señalar diferencias entre control y evaluación, lo que importa es establecer la relación de complementariedad entre ambas funciones, agregando una más, que es el monitoreo. Estas tres funciones son elementales para la gestión y permiten mantener la racionalidad de las acciones antes, durante y después de llevar a cabo algún programa, proyecto o política.²⁷ Debe advertirse que, si bien son funciones complementarias, no son lo mismo. El control busca verificar el cumplimiento de metas, ejercer recursos, cumplir estándares, entre otros propósitos, y se apoya en la evaluación y el monitoreo, que constituyen herramientas para la gerencia de políticas, programas, proyectos y procesos.

“El monitoreo se identifica como una evaluación del proceso, mientras que la evaluación se concentra en el análisis de resultados. De esta manera, el monitoreo y la evaluación, aplicados oportunamente y de manera continua, arrojan información útil para orientar a los equipos gestores comprometidos con un buen desempeño de las actividades programadas y en el logro de los resultados (...) esperados.

“El monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con tal de hacer ajustes para una óptima gestión de las

²⁵ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa Noriega, 1982, pp. 173-174.

²⁶ Majone, Giandomenico, *op. cit.*, p. 222.

²⁷ Oropeza López, Alejandro, *op. cit.*, pp. 78-79.

iniciativas. Esta información, pertinente y a tiempo, genera oportunidades para ajustar, reformular o reformar las iniciativas, asegurando el cumplimiento de los objetivos.

“La evaluación verifica el cumplimiento de objetivos, a la luz de estándares esperados. Además, explora y analiza impactos y efectos no esperados, tanto positivos como negativos. Adicionalmente, propone aportar al equipo gestor información que puede guiar sus esfuerzos para generar un impacto sobre las condiciones de vida. Por tanto, la evaluación no es sólo verificadora, también busca ser descriptiva, diagnóstica y explicativa.”²⁸

De esta forma, se puede apuntar que el monitoreo se relaciona con el grado de racionalidad en la aplicación de los recursos en el proceso de ejecución, identificando debilidades y limitaciones, así como fortalezas y ventajas durante la ejecución, lo cual manda señales inmediatas para poder, si es el caso, realizar ajustes y optimizar el uso de recursos para atender fundamentalmente lo que se ha establecido en un plan de acción; esto significa que el monitoreo consiste en tareas de “acompañamiento” en la ejecución de actividades, tomando como principal referencia las acciones programadas, mismas que determinarán el camino a seguir.²⁹

La evaluación es de mayor extensión que el monitoreo, pero el monitoreo ayuda al proceso de evaluación. “...sería simplista afirmar que la evaluación consiste en una mera verificación del cumplimiento de los objetivos. La evaluación verifica el cumplimiento de objetivos, a la luz de unos estándares esperados; pero además, explora y analiza impactos y efectos no esperados, tanto positivos como negativos”,³⁰ ayudando en las funciones de verificación, descripción y explicación, de tal manera que se puede convertir en aliado del equipo gestor, cuyo papel consiste en asegurar que la iniciativa que gesta efectivamente genera valor para la

²⁸ Oropeza López, Alejandro, *op. cit.*, p. 79.

²⁹ Mokate, Karen, *op. cit.*, p. 3.

³⁰ *Ibid.*, p. 4.

sociedad.

Así, el monitoreo equivale al seguimiento durante el proceso mediante la continua recolección y tratamiento de datos generados por las actividades realizadas, permitiendo descubrir anomalías y brindar criterios para su corrección y reorientación técnica; la evaluación consiste en un proceso más completo de análisis de la acción, que tiene como finalidad juzgarla periódicamente, de manera profunda, para valorar su correspondencia con los propósitos que la inspiran y, si es el caso, reorientarla.

1.2 La evaluación en la Administración Pública

1.2.1 Aspectos distintivos de la evaluación en la Administración Pública

La evaluación constituye un proceso generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios basados en ciertos métodos permiten afirmaciones causales y reconocimiento de efectos que pueden favorecer la actuación.³¹ Sin embargo, habría que considerar que en el espacio público, si bien se pueden fijar diversos objetivos, éstos se enfrentan a una red fragmentada y carente de claridad en los niveles de actuación, porque involucran diferentes posiciones y valores.

Aunque el diseño y aplicación de mecanismos técnicos de evaluación constituyen un medio importante para la acción gubernamental, éstos no bastan para que las estructuras administrativas en el sector público sean más eficientes. La evaluación de la acción pública, aún cuando cuente con técnicas sofisticadas de medición y verificación, no puede abarcar o incluir de manera total y objetiva a los valores que, de suyo, no son mensurables. El juego de intereses, así como los desacuerdos y otros factores relacionados con las conductas, tienen que ser considerados como elementos que no entran en la razón técnica de la evaluación, pero sí forman parte de ella. En esa lógica, debe señalarse que la evaluación es

³¹ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 15.

un proceso que también involucra a diferentes miembros políticamente activos. Jueces, gobernantes, administradores, burócratas, grupos de interés, expertos independientes, medios de difusión y ciudadanía son algunos de los “miembros activos” en la evaluación.³²

Asumiendo que cada uno de esos actores políticos activos aportan o presentan sus propios argumentos, y considerando las limitaciones que tienen los criterios generales de la evaluación (legalidad, legitimidad, economía, eficacia, eficiencia, etcétera), Majone presenta un tipo de evaluación a la que denomina “evaluación múltiple”, la cual

“reconoce la legitimidad de diferentes criterios y perspectivas, pero sugiere también la necesidad de llegar a un nivel de entendimiento que sea algo más que la mera suma de las diversas evaluaciones (...) la evaluación múltiple no trata de combinar todos los criterios parciales de un criterio general de una política, sino de contribuir a un entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas y de sus diferentes funciones en el proceso de la deliberación pública.”³³

En este sentido, el concepto de evaluación múltiple refleja precisamente la presencia de diferentes actores y confirma que los criterios estrictamente técnicos son limitados para realizar una evaluación integral en el ámbito del espacio público y de la acción gubernamental.

La evaluación de la acción pública tiene una diversificación de usos y de usuarios, por lo que intereses, preocupaciones y posiciones de los diferentes actores activos llevan a la necesidad de establecer criterios que no obedecen a una sola posición o a un solo sector de los actores. La evaluación múltiple o plural parte precisamente de esa premisa: dependiendo de la diversidad de intereses, una evaluación de la acción pública será más integral en la medida que incluya esas

³² Majone, Giandomenico, *op. cit.*, p. 216.

³³ *Ibid.*, p. 216.

diferentes visiones.³⁴ Pretender establecer como criterios únicos y válidos los que surgen de una sola posición, llevaría al riesgo inevitable de tener una evaluación deficiente. Por ejemplo, aplicar únicamente criterios de economía o eficiencia no sería válido para algunos grupos interesados en conocer los resultados de la evaluación de cierto programa o cierta política en temas como equidad de género, medio ambiente, combate a la pobreza, etcétera.

En el ámbito privado una empresa puede considerarse como exitosa si cumple con los criterios de eficacia y eficiencia, y si se constituye como organización competitiva. Estos criterios pueden ser aplicados en la Administración Pública, pero no son suficientes para determinar su “grado de éxito”. Aunque existen grandes similitudes entre la Administración Pública y la gestión de las empresas, el argumento de que son iguales sólo es válido si se estima que, tanto en el ámbito público como en el privado, las organizaciones manejan recursos, racionalizan estructuras, dirigen personas, establecen objetivos, desarrollan procesos, cuentan con mecanismos para rendir cuentas, aplican medios para realizar evaluaciones, etcétera; sin embargo, aún con las similitudes, las diferencias prevalecen y son determinantes. La Administración Pública no puede actuar de manera similar a las empresas privadas porque se encuentra en constante interdependencia con el juego de intereses, muchos de ellos contrapuestos; además, la Administración Pública en muchos casos trabaja de manera prescriptiva, lo cual significa la imposibilidad de escoger “los mejores nichos de actividad”,³⁵ ya que su actuación se rige por marcos normativos predeterminados.

La evaluación en el ámbito de la acción pública es un proceso que incluye dos partes principales: por un lado, el aspecto técnico y, por otro, el aspecto

³⁴ *Ibid.*, p. 217.

³⁵ Subirats, Joan, “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia a las políticas sociales”, en *Ekonomiaz*, No. 60, Vol. I, Tercer Cuatrimestre, España, 2005, p. 20.

valorativo.³⁶ La parte técnica está orientada a la generación de información sistemática que puede ayudar a tomar mejores decisiones en torno a un programa, política o proyecto público; por su parte, el aspecto valorativo es de mayor complejidad, ya que se trata de juicios no objetivos. Estas dos dimensiones son importantes y permiten apreciar que el proceso de evaluación no implica una “única” interpretación o una decisión “limpia”; de tal suerte que no es un asunto que pretenda clasificar de manera maniquea, donde se pueda distinguir tajantemente “lo bueno” de “lo malo”, “lo exitoso” de “lo no exitoso”.

1.2.2 Marco evolutivo de la evaluación en la Administración Pública

En relación con los antecedentes de la función evaluativa en el ámbito gubernamental, se pueden identificar cuatro etapas o generaciones.³⁷ En la primera se identificó como una actividad orientada a la medición. Tuvo lugar hacia finales del siglo XIX y hasta la segunda década siglo XX; estuvo centrada en la identificación de logros y consecución de objetivos específicos, utilizando mediciones cuantitativas. A esta evaluación de primera generación se la vincula con la reforma burocrática que pretendía aplicar criterios eficientistas y estuvo sujeta a controles centralizados y verticales.

La evaluación de segunda generación consistió en tareas de descripción y comparación. Se desarrolló entre 1920 y 1950 y estuvo enfocada en la optimización de los recursos escasos para conseguir ciertos objetivos establecidos; una de sus características es que llevó a cabo comparaciones de distintas situaciones en las organizaciones usando métodos experimentales. La evaluación de segunda generación también coincidió en gran parte con el enfoque weberiano, por lo que tuvo una tendencia a cumplir el ideal burocrático, destacando a la eficiencia gubernamental como parte del deber ser de la Administración Pública.

³⁶ Mokate, Karen, *op. cit.*, p. 2.

³⁷ Oropeza López, Alejandro, *op. cit.*, pp. 44ss.

La evaluación de tercera generación se dio entre 1950 y 1980 y se orientó a proporcionar servicios de valor. Consistió fundamentalmente en comparar resultados con metas establecidas, así como con normas determinadas *a priori*; de manera que se trataba de una evaluación predominantemente normativa, apoyada en el uso de diversos indicadores.

La evaluación de cuarta generación está orientada por los conceptos de transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño; inició en 1980 y sigue vigente. Hace referencia al análisis de datos, uso de métodos y mediciones, incorporando, como algo fundamental, perspectivas y valores de los distintos involucrados en los problemas públicos.

Ziccardi y Saltalamacchia mencionan que la evaluación empezó a tener importancia a partir de la década de los años sesenta en los Estados Unidos, con sistematización y rigurosidad que la convirtieron en una actividad especializada y útil para demostrar el "grado de éxito" y desempeño de las instituciones públicas. De acuerdo con estos autores, la evaluación es una actividad académica que se fue institucionalizando y creó una gran cantidad de profesionales especializados, por lo que ganó rápidamente reconocimiento y aceptación de los organismos gubernamentales.³⁸ Así, se puede apreciar que la evaluación en el ámbito público ha tenido diferentes orientaciones y focos de interés en cada etapa. Sus principales preocupaciones varían de acuerdo con las tendencias, características de los regímenes políticos, sistemas de trabajo y valores predominantes en el entorno.

³⁸ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 19.

1.2.3 La evaluación en el enfoque burocrático

El enfoque clásico o burocrático³⁹ predominó durante varias décadas como referente para el quehacer de la Administración Pública estableciendo que, para lograr la constitución de un gobierno eficiente se requerían mecanismos organizacionales adecuados;⁴⁰ pero esta corriente no ofreció o no pudo desarrollar los elementos necesarios para medir el grado de éxito o fracaso de las estructuras burocráticas; es decir, no presentó los medios necesarios para llevar a cabo una evaluación integral de la acción administrativa del gobierno y, en consecuencia, sus aportaciones a la mejora gubernamental fueron limitadas.

Las limitaciones de ese enfoque fueron más evidentes cuando también se hizo cada vez más claro que lo gubernamental está rebasado por lo público. La complejidad de los problemas sociales, la diversidad de los actores, la lucha de intereses, la multiplicidad de valores y la incapacidad de las burocracias para incluir todos estos elementos en sus agendas, reflejaron la verdadera naturaleza del problema en el intento de medir y evaluar y solicitar la rendición de cuentas del gobierno a partir del uso de criterios estrictamente técnicos: “las acciones públicas, al intentar responder a problemas sumamente complejos, en marcos institucionales con múltiples equilibrios, contrapesos y controles, y con aparatos burocráticos con agendas organizacionales (y muchas veces políticas también),

³⁹ A la Administración Pública tradicional también se le ha denominado “paradigma burocrático”, “vieja ortodoxia”, “antigua religión” y se identifica como patrón de pensamiento cuyo predominio duró prácticamente un siglo, desde la publicación del ensayo clásico de Woodrow Wilson, en 1887, hasta los primeros años de la década de los 90 en el siglo XX, cuando las manifestaciones de la fuerza globalizadora cobraron auge. Véase Lynn, Laurence, “El mito del paradigma burocrático, lo que en realidad representa la Administración Pública tradicional”, en Cabrero, Enrique (compilador), *Administración Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2010, p. 110.

⁴⁰ Véase Wilson, Woodrow, *El estudio de la administración*, en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos De La Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 73ss.

son difícilmente mensurables y evaluables.”⁴¹

Así, la pretensión de evaluar la acción pública desde una óptica en la que se definía a la Administración Pública como la “ejecución de los negocios del gobierno”, mostraba, de origen, las insuficiencias de las herramientas y medios puramente administrativos y organizacionales. La posición clásica, orientada a defender la tan discutida dicotomía política-administración, repercutió de manera determinante en la intención de hacer “medible” y “evaluable” todo aquello que estuviera vinculado con la acción gubernamental, pero con criterios que no incluían los elementos propios de la Administración Pública, que la ligan a cuestiones políticas y sociales, de manera que en esa visión había la pretensión de generalizar el comportamiento burocrático, concibiendo a la burocracia como un actor rígido, homogéneo y predecible, y no como un actor organizacional móvil y dinámico⁴² que condiciona el desempeño, los resultados y los impactos de la acción gubernamental, por lo que no se pueden construir “recetas globales” que sean aplicables de manera homogénea, debido a la complejidad de los procesos sociales.⁴³

En este contexto, habría que considerar que “cada proceso de evaluación requiere una propuesta única en función al nivel de complejidad y particularidades de su entorno, de sus objetivos y de los intereses reales de los grupos más afectados.”⁴⁴ Si bien el enfoque burocrático previó la existencia de un cuerpo de profesionales responsables de llevar a cabo las tareas de evaluación de la acción pública, con frecuencia se restringió a valorar las políticas en función de ellas mismas; se “autogeneraron” las pautas, valores e indicadores utilizados en su medición. Esto significa la omisión de valores externos, cuya intervención ponía en tela de juicio

⁴¹ Arellano Gault, David, “De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: cinco dilemas”, en Cabrero, Enrique, *op. cit.*, p. 208.

⁴² *Ídem*, p. 208.

⁴³ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁴ *Ídem*, p. 18.

los resultados obtenidos.

En general, el enfoque tradicional ponía énfasis en los propósitos fiscalizadores de la acción evaluativa, pero también en la construcción de “modelos genéricos” de evaluación, donde predominó una visión mecánica y lineal en torno a los problemas públicos. La consecuencia de ello es una transparencia limitada de los resultados y una mínima utilización de los mecanismos de evaluación como elementos de aprendizaje en las instituciones del gobierno, dejando de cumplir con la función de retroalimentación y mejora en los programas, políticas y procesos.

Las características de rigidez de la Administración Pública tradicional, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, la identificaron como una administración centralista, con poca coordinación, que propició ingobernabilidad, rígida, lenta, ritualista y con una estructura que tendía a la poca racionalidad y al autoritarismo y, como consecuencia de ello, era una administración lejana e insensible ante las demandas de la sociedad. Cardozo señala que a partir de los años ochenta del siglo XX, la Administración Pública, como resultado de diversos problemas, principalmente de tipo económico, tuvo que comenzar a cambiar su imagen y hasta su nombre, siendo a menudo reemplazada en el discurso por el término de “gestión pública”.⁴⁵

En los esquemas tradicionales no se encuentran indicios importantes por incluir a la evaluación integral, es decir, no sólo desde la perspectiva técnica, sino en relación con sus grupos de interés. En ese sentido, la evaluación estuvo centrada en el control directo, concomitante y detallado de las actividades, de acuerdo con un marco normativo donde predominaron las disposiciones administrativas.⁴⁶ Esta postura contribuía a mantener la brecha entre el gobierno, y más particularmente la Administración Pública, con los ciudadanos. En la tradición burocrática es muy

⁴⁵ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁶ *Ídem*, p. 25.

común encontrar casos donde los criterios de evaluación estaban previamente establecidos por los “profesionales” de lo público, sin considerar esa diversidad de actores.

Así, el enfoque tradicional de la Administración Pública presentaba dos limitaciones importantes: a) la irrelevancia de la evaluación, y b) la institucionalidad limitada. Sobre la irrelevancia, se puede señalar que se obedecía más a imposiciones externas derivadas de intereses e inclinaciones políticas, por lo que había una identificación mínima con los involucrados en un programa, política o proyecto, de lo que se desprende una escasa o nula utilidad de la evaluación como mecanismo de retroalimentación para los diferentes actores y la toma de decisiones. En cuanto a la institucionalidad limitada, hubo un mínimo apoyo para la evaluación por parte de los actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, de manera que este problema estuvo ligado a la ausencia de una cultura de la evaluación.⁴⁷

1.2.4 La evaluación en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)

Uno de los riesgos más frecuentes es considerar la tarea evaluativa como un fin y no como un medio de retroalimentación y mejora para desarrollar la gestión. Si se siguiera la ruta que tradicionalmente guió a la evaluación, donde predominaba el criterio de medición a partir de comparar lo planeado con lo obtenido, se incurriría en un riesgo mayúsculo al convertirla en un fin en sí misma. Habría que tomar en cuenta que “cuanto más cerca lleguen a estar los evaluadores de los administradores de programas, mayor será la tentación de inventar los resultados para los evaluadores.”⁴⁸

⁴⁷ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁸ Browne, Angela y Wildavsky, Aaron, “¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?”, en Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aarón, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 287.

Estudios realizados a partir de la segunda mitad del siglo XX, señalan que la evaluación forma parte del proceso de políticas y lleva a cabo un análisis científico tanto de los resultados como del proceso de decisión e implementación, considerando los impactos generados. Además, se ha señalado que la tarea evaluativa puede ser realizada por diferentes actores, tales como órganos del Poder Ejecutivo, elementos del Congreso u organizaciones civiles.

En años recientes, la tarea evaluativa ha tenido un cambio importante y sus escalas, dimensiones, ubicuidad, diversidad y complejidad se comprenden y explican a partir de nuevos enfoques, entre los cuales destaca la Nueva Gestión Pública,⁴⁹ la cual constituye un campo de discusión sobre las intervenciones del gobierno en materia de políticas, tanto en términos de análisis sistemático como de gerencia práctica, enfocada en los procesos políticos y organizacionales y en sus contenidos sustantivos.⁵⁰ En esta “nueva” visión la evaluación es

“... un juicio basado en observaciones concretas, el cual implica normas o valores. Evaluar una política gubernamental es apreciar los efectos atribuibles a una intervención en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es un camino, un modo de razonamiento, que nos permite analíticamente determinar la eficacia y los efectos reales, previstos o no, de las políticas gubernamentales, que puede, además, ser útil para corregir rumbos y formas de trabajo, para mejorar acciones y para orientar de mejor forma la actuación gubernamental.”⁵¹

Una de las aportaciones metodológicas de la Nueva Gestión Pública es que, a partir del estudio de casos y contextos concretos, es posible evaluar acciones públicas, ya que el elemento valorativo y los comportamientos humanos de

⁴⁹ Puede cuestionarse si la Nueva Gestión Pública constituye un paradigma; ya que, siguiendo a Kuhn, no existe consenso entre los científicos del campo y, por otro lado, según la idea de Lakatos, tampoco tiene un consenso sobre un programa sistemático de investigación, puesto que no contiene un conocimiento ordenado y sistematizado en la materia, sino una combinación de estudios relacionados.

⁵⁰ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 31.

⁵¹ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 22.

quienes integran la burocracia son abordados en ese contexto específico y dentro del campo de un problema público delimitado. Así, se puede apreciar que en este enfoque hay una redefinición valorativa, con base en la cual se pueden establecer criterios de eficiencia y, con ello, buscar la mejora organizacional e incluso la innovación gubernamental para resolver problemas públicos específicos, atendiendo a usuarios específicos y no sólo realizar la administración de programas sin conocer los efectos de éstos en los ciudadanos.

No obstante, y dado que desde hace ya varios años se ha exacerbado la postura de considerar a dicho enfoque como “la solución” ante la crisis de identidad de la Administración Pública, es necesario señalar que, si bien se tienen esos avances, persisten “disyuntivas” relacionadas con las contradicciones del enfoque pragmático que representa la Nueva Gestión Pública. Al respecto, se pueden señalar cinco dilemas a los que se enfrenta esta “nueva” visión de la acción administrativa del gobierno y que se encuentran relacionados con la función evaluativa:⁵²

1. Rendición de cuentas o innovación. El criterio de eficiencia no es un criterio infalible, incuestionable ni ético. Al optar por la innovación hay en contradicción con las normas y procedimientos generales establecidos para la rendición de cuentas; de manera que la flexibilidad, discrecionalidad y presencia de reglas mínimas, necesarias para la innovación, es algo que actualmente no existe en el ámbito de las instituciones gubernamentales.

2. Participación o decisión técnica. La participación ciudadana es un elemento primordial en la negociación y consenso para encontrar soluciones a problemas públicos; sin embargo, debe advertirse el riesgo que corre la acción pública al enfrentarse a una diversidad de opiniones, posiciones y puntos de vista; es decir, hay una lógica no profesional, alejada de la lógica regular y profesional de la

⁵² Véase Arellano Gault, David, *op. cit.*, pp. 211ss.

burocracia que, con todo, es necesaria.

3. *Equidad o mercado.* Los criterios de mercado para fijar los esquemas de equidad social son insuficientes para medir aspectos de las relaciones entre gobierno y sociedad; la equidad es un tema ligado a los valores, que la Administración Pública tradicional pretendió atender bajo el concepto de “interés general”. Tanto desde la perspectiva de la Administración Pública tradicional como de la óptica del mercado, el problema de la equidad es algo sumamente complejo que no queda agotado con los criterios técnicos de la evaluación.

4. *Resolver problemas o administrar programas.* Este es uno de los problemas más complicados y viejos en la Administración Pública. Por un lado se plantea que tradicionalmente las estructuras burocráticas se dedican a canalizar, movilizar y gestionar recursos, atendiendo sus sistemas, procesos y procedimientos internos, es decir, hay una preocupación por el funcionamiento hacia el interior de la organización; sin embargo, desde esta postura se minimiza la responsabilidad de resolver problemas. Se administra bien hacia adentro, pero no se resuelven los problemas públicos. Por otro lado, se plantea lo difícil que es resolver problemas públicos, dado que en ellos intervienen diversos actores con intereses heterogéneos. En esta lógica, la Administración Pública, para lograr una propuesta de solución a esos problemas, tendría que ordenar y conciliar esos valores diversos, y con ello lograr un cambio de actitudes en los diferentes actores para que, en conjunto, se lograra una solución. De estos planteamientos se deriva que muchas de las tareas de evaluación han estado orientadas a la rendición de cuentas en torno a recursos y programas; se trata de una evaluación que pone el énfasis en y gira en torno al funcionamiento interior de las organizaciones. Orientar la tarea evaluativa hacia afuera, o sea, hacia la resolución de problemas, implicaría mecanismos mucho más complejos y difíciles de aplicar, ya que involucraría el cambio en el comportamiento de las personas. Así, las dimensiones de los problemas públicos evidencian que la mayoría de las técnicas y herramientas de evaluación son insuficientes. La pregunta es inevitable: la

evaluación ¿tiene que orientarse a resolver problemas o a administrar programas?

5. *Liderazgo o institucionalidad.* Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública se encuentran algunos elementos claves como innovación, eficiencia, tolerancia, que son producto del ejercicio del liderazgo. Esto que es deseable en las organizaciones modernas, no es tan sencillo de llevar a la práctica en el ámbito del gobierno. Las estructuras tradicionalmente burocráticas, han demostrado su capacidad para la simulación y adaptación disfrazada en su desempeño. Aún cuando exista la intención de algunas personas por aplicar este tipo de técnicas, las estructuras se enfrentan a la resistencia y esquemas tradicionales donde lo que se requiere es estabilidad; es decir, la institucionalidad en el ámbito público requiere de tiempo, paciencia, cierto grado de certidumbre para que las cosas puedan funcionar. La pretensión de llevar a cabo nuevos esquemas de liderazgo que puedan desembocar en un mejor desempeño en el ámbito de las organizaciones públicas es un elemento deseable, pero no del todo factible, ya que su dinámica, tradiciones e inercia requieren de cambios lentos. La institucionalización y el liderazgo en este caso no son del todo compatibles.

Sobre la base de estas reflexiones habría que ver qué tan conveniente, pero sobre todo qué tan factible es aplicar estos criterios gerenciales de evaluación, provenientes de la esfera privada, en el ámbito público. Si bien la intención de hacer mensurable y, por tanto, evaluable el quehacer de las instituciones gubernamentales es algo que tiende a la racionalidad, habría que apuntar que en las instituciones públicas, sobre todo en su relación con los ciudadanos, se encuentran en juego diferentes valores e intereses, por lo que medir la acción pública sólo a partir de criterios de eficiencia y eficacia no es del todo funcional, pues omiten la presencia de objetivos diversos. Se trata de un asunto que va más allá de lo técnico; es un problema valorativo cuyo trasfondo involucra también a la ética y la política.

1.3 Criterios de evaluación en la Gestión Pública

No hay homogeneidad en los criterios para clasificar a la evaluación; existen tantos tipos como argumentos para identificarla. No es extraño, por lo tanto, que al hacer una revisión de la literatura, las clases de evaluación tengan una denominación que varía entre un autor y otro, a pesar de que se haga referencia a los mismos propósitos y características. A continuación se presentan algunos de los tipos de evaluación considerados en gran parte de la bibliografía especializada, sustentados en diferentes criterios.

1.3.1 Criterio basado en el momento en que se lleva a cabo.

De acuerdo con este criterio, se pueden identificar tres tipos:

- a. Evaluación ex ante
- b. Evaluación durante
- c. Evaluación ex post

Evaluación ex ante

Se lleva a cabo de manera previa al programa, política o proyecto; tiene como propósito proporcionar criterios adecuados para una decisión; permite determinar si es conveniente o no la implantación, valorando la probabilidad de una buena operación en el futuro. Se refiere a las actividades orientadas a comparar los efectos esperados de las diversas alternativas de solución para un problema y está ligada con la toma de decisiones a partir de datos estimados. También se le denomina *a priori* o *prospectiva*⁵³, *inicial* o *de predecisión*.⁵⁴

Evaluación durante

Pone énfasis en los métodos y técnicas empleados para la transformación de los insumos, que pueden ser políticos, económicos o de otro tipo; a través de ella

⁵³ Browne, Angela y Wildavsky, Aaron, *op. cit.*, p. 291.

⁵⁴ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 28.

puede verificarse si los cursos, métodos y procedimientos son adecuados para conseguir el producto que se quiere, generando información en torno a la conveniencia o no de las actividades que se desarrollan en los procesos.⁵⁵ También se denomina *de proceso*⁵⁶, *continua*, *durante la marcha*, *concurrente* y algunos autores la consideran como sinónimo del monitoreo.⁵⁷ Por sus características, la evaluación *formativa*⁵⁸ también puede ubicarse en esta tipología, ya que su propósito es realizar un seguimiento continuo de la actividad desarrollada para determinar si se presentan dificultades y, de ser el caso, tratar de resolverlas; en ese sentido se constituye como elemento de aprendizaje colectivo que sirve para modificar conductas y mejorar acciones.

La evaluación durante o de proceso, está orientada principalmente al análisis de los mecanismos de funcionamiento interior; el estudio de estos mecanismos internos permite determinar si existen debilidades en el diseño, lo cual permite generar señales sobre la presencia de problemas, desvíos y fallas en la operación.

Evaluación ex post

Juzga cómo ha funcionado un programa, política o proyecto en el pasado; centra su atención en determinar si se obtuvieron los resultados previstos; valora las acciones ya ejecutadas que se desarrollaron y estima sus efectos. También se denomina evaluación *terminal o de impacto*,⁵⁹ *retrospectiva*,⁶⁰ o *post decisión*.⁶¹

Con la consideración de estos tres tipos, según el momento en que se realiza, queda rebasada la idea de que la tarea evaluativa se hace únicamente después

⁵⁵ Véase Majone, Giandomenico, *op. cit.*, pp. 219ss.

⁵⁶ Sobre la evaluación de procesos se abundará más adelante.

⁵⁷ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁸ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁹ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁰ Browne, Angela y Wildavsky, Aaron, *op. cit.*, p. 291

⁶¹ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 28.

de la ejecución de acciones.

1.3.2 Criterio basado en el agente que aplica la evaluación.

Se basa en la procedencia de los evaluadores, aquí se identifican cuatro formas de evaluación:

- a. Externa
- b. Interna
- c. Mixta
- d. Participativa

Evaluación externa

Se lleva a cabo por elementos ajenos a la organización o a la actividad evaluada; da más importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área responsable de la política, programa o proyecto.⁶² Puede ser intergubernamental o independiente.⁶³ Cabe señalar que las personas que la llevan a cabo no son responsables de la planeación ni la ejecución. En este tipo de evaluación el resultado puede ser de carácter reservado o público.⁶⁴

Evaluación interna

Se realiza dentro de la organización que aplica el programa, proyecto o acción; en ella colaboran elementos que participaron en el desarrollo de acciones, de manera que implica conocimiento sustantivo del área o disciplina evaluada; no pone énfasis en el proceso metodológico de la evaluación. Al ser los mismos colaboradores o participantes del programa quienes realizan la evaluación interna,

⁶² Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 17.

⁶³ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁴ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 28.

también se define como *autoevaluación*.⁶⁵ Los participantes no necesariamente son responsables directos de planear y ejecutar lo que se evalúa, pues la información puede ser otorgada por quienes tienen a cargo las decisiones y el resultado del análisis puede ser usado directamente por ellos.⁶⁶

Evaluación mixta

Combina elementos de la evaluación externa e interna; su grado de confianza depende de la participación de todos ellos;⁶⁷ los evaluadores tienen vínculo estrecho con los miembros internos de la organización; la atención se pone tanto en las cuestiones metodológicas como en el conocimiento sustantivo del área u organización.

Evaluación participativa

Se orienta principalmente a minimizar la brecha entre los evaluadores y los beneficiarios, de manera que su aplicación pretende llenar los huecos que dejan otros tipos de evaluación. Sus destinatarios en su mayoría se encuentran en la Administración Pública, quienes al hacer este ejercicio, se retroalimentan para el proceso decisorio. Este tipo de evaluación puede incluir a ciudadanos interesados en los programas o proyectos que se evalúan.⁶⁸

1.3.3 Criterio basado en los *productos o consecuencias*.

Distingue tres tipos:

- a. Evaluación de metas o resultados
- b. Evaluación exenta de metas
- c. Evaluación de metas múltiples

⁶⁵ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁶ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁷ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, pp.28-29.

⁶⁸ Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 48.

Evaluación de metas o resultados

Se concentra precisamente en los resultados derivados de una actuación individual o colectiva y lo importante es conocer si los objetivos se han logrado o no.⁶⁹ También se denomina *por productos* y hace referencia al

“procedimiento obligado para la estimación del valor de cualquier actividad deliberada. Consiste en comparar las metas u objetivos con los resultados... (y) puede realizarse con éxito sólo en condiciones muy limitadas. Una muy obvia es que debe ser posible la medición, con precisión razonable, del nivel y calidad del producto o consecuencia que se desea. Si el indicador se expresa por la distancia entre metas y resultados, las metas tendrán que definirse con claridad, los resultados deberán ser medibles sin ambigüedad y el instrumento de medición deberá ser confiable.”⁷⁰

Al hacer una evaluación por resultados o productos se está determinando básicamente si las metas y los objetivos se lograron o no, lo cual aporta muy poco o nada a los tomadores de decisiones, ya que no se conoce si el programa o acción del gobierno es correcta y coherente, tampoco se sabe cómo se está ejecutando, de manera que esta evaluación tiene un alcance restringido. Una de las principales limitaciones de este tipo de evaluación es que no hay claridad total en cuanto a por qué se establecieron esas metas, además de que éstas son casi siempre manipulables por los operadores del programa.⁷¹

Otro tipo de evaluación que puede incluirse en esta categoría, es aquella que se denomina *sumatoria* o *de balance*, ya que pone el énfasis en los resultados finales de un programa, política o proyecto para compararlo con los objetivos originalmente planeados, convirtiéndose así en un instrumento de gestión que

⁶⁹ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁰ Majone, Giandomenico, *op. cit.*, pp. 219-220.

⁷¹ Mejía Lira, José, *op. cit.*, p. 18.

contribuye a tomar una decisión sobre la viabilidad de su continuidad o la necesidad de realizar ajustes.⁷²

Evaluación exenta de metas

Una de las limitaciones de la tarea evaluativa es centrarse en las metas, “el hecho de considerar y evaluar metas es innecesario y puede contaminar los descubrimientos”. De esta manera, Browne y Wildavsky⁷³ proponen que un evaluador debe canalizar sus esfuerzos y la investigación hacia los efectos reales y no a supuestos. Señalan que, con frecuencia, al tener como foco de atención las metas preestablecidas, el evaluador puede verse “arrollado” por la retórica de los programas, de tal suerte que el trabajo de la evaluación está condicionado o preconditionado por la presencia de esas metas, y “el investigador ve exactamente lo que se está buscando”, lo cual significa que existe una especie de predisposición a buscar algo establecido previamente. Así, la evaluación exenta de metas puede tener deficiencias como cualquier otro tipo de evaluación; sin embargo, es útil en la medida en que el evaluador se acerca a su objeto de estudio sin prejuicio alguno.

Evaluación de metas múltiples

Identifica una amplia gama de resultados; el énfasis se pone en las posibilidades pero de un modo más estructurado que el que se realiza en una evaluación exenta de metas. En este tipo de evaluación se examinan las metas del programa, y se consideran los posibles efectos del mismo; es decir, la evaluación no se restringe a considerar exclusivamente las metas “oficiales”, sino que se establecen modelos teóricos que pueden conducir a diversos hallazgos donde se pueden identificar impactos potenciales de un programa.⁷⁴

⁷² Cardozo Brum, Miriam, *op. cit.*, p. 49.

⁷³ Browne, Angela y Wildavsky, Aaron, *op. cit.*, p. 300.

⁷⁴ *Ídem*, p. 300.

1.3.4 Evaluación de procesos

Tradicionalmente las organizaciones, públicas y privadas, se han caracterizado por adoptar modelos de administración funcional, caracterizadas por sistemas donde la dirección, los objetivos y la revisión fluyen “desde arriba” y descienden en una jerarquía vertical, enfocándose en logros funcionales (departamentales)⁷⁵ sin considerar la globalidad de la organización, ciertos resultados críticos y la presencia de procesos interdisciplinarios; a este tipo de organizaciones se las vincula con el modelo burocrático, caracterizado, entre otras cosas, por poner mayor énfasis en la administración de programas que por la resolución de problemas.

Un proceso es una serie de fases o actividades que tienen una secuencia lógica, a través de las cuales se transforman insumos para generar productos. Así, los elementos básicos de un proceso son:⁷⁶

- Insumos (entradas). Producto con características objetivas que responde al estándar o criterio de aceptación definido. Proviene de un suministrador, interno o externo; es la salida de otro proceso (procedente de la cadena de valor) o de un proceso del proveedor o del usuario.
- Proceso (actividades o fases). Son las acciones donde se utilizan medios y recursos con requisitos establecidos para generar un producto determinado. Incluye un sistema de control basado en indicadores de funcionamiento y medidas de resultados y satisfacción del usuario.
- Productos (bienes o servicios). Es la “salida” del proceso, que debe cumplir con la calidad exigida por el estándar del proceso; va destinado a un usuario o cliente, interno o externo. La salida final de los procesos de la

⁷⁵ Gryna, Frank M., *et. al.*, *Método Juran. Análisis y planeación de la calidad*, México, Mc Graw Hill, Quinta edición, 2007, pp. 195 ss.

⁷⁶ Véase Pérez Fernández de Velasco, José Antonio, *op. cit.*, pp. 54-55.

cadena de valor es la entrada para un proceso del usuario. El producto debe tener un valor intrínseco, medible o evaluable, para el usuario o cliente.

En el ámbito público, sobre todo a partir de la adopción de los principios doctrinales de la Nueva Gestión Pública, se ha pretendido desarrollar organizaciones basadas en la gestión por procesos, a la cual se concibe como "... un enfoque para planear, controlar y mejorar los procesos... de una organización mediante la colaboración de equipos permanentes de procesos."⁷⁷ Entre las características más importantes de la administración por procesos están:

- Énfasis en las necesidades de los clientes (usuarios) en lugar de las necesidades funcionales.
- Enfoque en procesos interdisciplinarios clave.
- Dueños responsables de todos los aspectos del proceso.
- Equipos interdisciplinarios responsables de operar el proceso (permanentes durante la vida del proceso).
- Aplicación de la trilogía de los procesos de calidad: planeación, control y mejora.

Considerando los elementos básicos de los procesos, la evaluación de éstos implica hacer una valoración de los proveedores de insumos, así como de los usuarios de los productos, las actividades que se desarrollan en términos de economía, eficiencia, oportunidad y calidad, antes, durante y después de las actividades. La evaluación de procesos implica considerar con anticipación qué tan conveniente es un proveedor u otro; permite determinar si las actividades que se llevan a cabo son necesarias o innecesarias o si pueden realizarse en un tiempo menor introduciendo medidas de mejora, y si todos los recursos se utilizan de manera óptima; también posibilita la valoración de los productos, que pueden ser bienes o servicios, en cuanto a si son lo que se propuso obtener, si satisfacen

⁷⁷ Gryna, *op. cit.*, p. 196.

los requerimientos de los usuarios, si agregan valor en términos de lo que esperan los usuarios o ciudadanos, o bien, en función de las condiciones del entorno.

En este contexto, la evaluación de procesos se refiere al conjunto de acciones orientadas a la valoración, medición y seguimiento de las actividades sustantivas y de apoyo de una organización, para su mejora, con la finalidad de generar información para retroalimentar la toma de decisiones. La evaluación de procesos no se orienta sólo a la medición de los resultados que se obtengan a partir de la realización de las tareas o por el cumplimiento de funciones; tampoco se limita a hacer una estimación cuantitativa de lo que sucede durante el desarrollo de las actividades, sino que sirve como medio para mejorar la gestión, así como para guiar decisiones futuras y contribuir a la cultura de rendición de cuentas. La evaluación de procesos constituye un medio importante para lograr el fin de la administración, que es satisfacer, e incluso superar, las necesidades, demandas y expectativas de los usuarios con el uso óptimo de los recursos (permite hacer más con menos), estableciendo una relación causa-efecto entre el buen o mal desempeño, identificando los motivos que lo generan.

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2.1 Contexto internacional y marco histórico de referencia

2.1.1 La influencia de las tendencias internacionales

Conforme avanzó el siglo XX, el Estado, a través del gobierno, fue ampliando sus ámbitos de acción, convirtiéndose en el principal impulsor y promotor del desarrollo y crecimiento económico, además de ofrecer diversos programas de asistencia social; esto fue conocido como el Estado Benefactor,¹ al amparo del cual se constituyeron diversos organismos que con el paso del tiempo dieron lugar a estructuras gubernamentales costosas y poco eficientes y, en consecuencia, grandes cuerpos burocráticos que entorpecieron la tarea directiva y la capacidad de gestión de la Administración Pública, afectando negativamente la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Ya de manera muy evidente, en los años 80 cambió el enfoque del Estado Benefactor y del esquema asistencial; en el plano internacional se apreciaba una configuración de espacios geopolíticos muy diferentes a los de años anteriores. Hubo un proceso intenso de innovación tecnológica y científica, nuevos mecanismos de integración regional y una intensa competencia en los mercados, lo que llevó a la necesidad de que los gobiernos, principalmente en los países en vías de desarrollo, hicieran un replanteamiento de sus estructuras y prácticas para no ser tan vulnerables ante la oleada de transformaciones.²

¹ El Estado Benefactor permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad. Ayala Espino, José Luis, *Límites del Mercado. Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 106.

² Véase De León-May, María Eugenia, *Modernización Administrativa*, Revista de Administración Pública Número 79. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991. pp. 63-64.

En el plano mundial se registraron cambios trascendentales que modificaron la ordenación de diversas estructuras con la incorporación de procesos tecnológicos, culturales y sociales, así como de organización política y administrativa, tratando de implantar ciertos tipos de sistemas productivos, de distribución y de consumo, además de establecer una tendencia hacia la homogeneización de formas organizativas y funcionales en los ámbitos político-administrativos de los estados nacionales. Es lo que se conoce como globalización.³ Así, en este proceso, se pueden considerar tres aspectos importantes: a) la economía global y su impacto sobre los Estados nacionales; b) la reforma del Estado, respecto a su repliegue y paso estratégico para consolidar las reformas económicas de ajuste estructural; c) la transición al nuevo modelo gerencial en el sector público, como proceso de readecuación de la administración pública.⁴

En este contexto, el gobierno, pero de manera más evidente la Administración Pública, estuvo sometida a un cuestionamiento a escala internacional “puso el énfasis en la actuación pública, no precisamente (o no sólo tanto) en cuanto a objetivos de la intervención como en cuanto a medios, de lo que se derivaba, conforme a estos principios, una ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez evaluada su ejecución práctica.”⁵

³ La citada globalización en sus inicios se determinó, entre otras cosas, por la expansión del libre comercio, el avance de las empresas transnacionales, el movimiento de capitales y la tendencia de asemejar los modelos de desarrollo. Atendiendo a estos criterios, “la globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y a los flujos de capital y tecnología. No se trata de un fenómeno nuevo, sino de la continuación de desarrollos que habían estado funcionando durante un tiempo considerable”. Comisión Europea, *Informe Económico Anual*, European Economy No. 63. Bruselas, 1997.

⁴ Hernández Oliva, Citlalli, *Globalización, Estado y administración pública: del repliegue al debilitamiento del Estado*, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 38. Toluca, Edo. Mex. (Abr.-Jun. 1998) pp. 19-40.

⁵ López Casanovas, Guillem; Puig-Junoy, Jaume; Ganuza, Juan José; y Planas Miret, Ivan, *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, La Caixa, Colección Estudios Económicos; N° 31. Barcelona, 2003.

La inserción de los estados nacionales en el proceso de globalización implicó diversas condiciones, entre las que destaca la apertura de las fronteras económicas y financieras, según lo dictaban las políticas del libre mercado, así como el uso de las tecnologías novedosas en materia de información y comunicación (como la reingeniería administrativa, los sistemas de calidad total y las formas aceptadas de evaluación, conforme a los estándares internacionales); todo ello con miras a mejorar la capacidad de respuesta gubernamental. “Mejorar la competencia del gobierno, afinar los mecanismos para controlar y premiar su papel es un imperativo. Ciertamente, no sólo es una exigencia que surge de las necesidades de un Estado más eficiente, sino también una necesidad de las restricciones financieras y fiscales que enfrenta el gobierno, pero también de la globalización”.⁶

De esta manera, comenzaron a generarse en diferentes países nuevos modelos de gestión pública en los que se incorporaba una administración orientada a fortalecer la calidad de los servicios públicos para la ciudadanía y, al mismo tiempo, hacer más eficiente y lograr mayor transparencia en el ejercicio presupuestal; en el fondo se trataba de responder a un entorno social cambiante y alinearse a los procesos de globalización, poniendo mayor énfasis en los resultados y en los usuarios de servicios públicos, aplicando los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad en el ejercicio del gasto público, con la finalidad de mejorar el control interno, la cultura organizacional e implementar una rendición de cuentas ordenada y transparente; de ahí la importancia de promover el uso de nuevas tecnologías, el establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño, la modernización de las estructuras administrativas, la vinculación con empresas y organizaciones no gubernamentales, la participación de la

⁶ Ayala Espino, José, *Globalización y nuevas instituciones. La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*, en Revista de Administración Pública, núm. 100. INAP. México. 1999, p. 3-14.

sociedad civil en la consecución de los objetivos y el acceso a la información pública.⁷

Las reglas del entorno cambiaron y los gobiernos no podían sustraerse a esas transformaciones, puesto que, de acuerdo con Uvalle, en las democracias existe un fuerte vínculo entre los gobernantes y los gobernados y éste se encuentra fundamentado en la confianza, “en un ambiente de credibilidad que debe cuidarse en todo momento para favorecer tanto el desarrollo de la iniciativa individual como de la acción colectiva.”⁸ Era un imperativo asegurar la transparencia en la función pública para que el ejercicio del poder tuviera mayores elementos de legitimidad. Esta situación tiene una lógica característica de las sociedades democráticas contemporáneas: una comunidad que conoce sus normas, el origen y destino de los recursos que ejerce el gobierno, será más propensa a apearse a ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, además permite a los ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlos. “Así pues, la transparencia responde a las nuevas dinámicas –ciudadanización, democratización, globalización, regionalización, tecnologización– de la sociedad contemporánea...”⁹

El cambio en el entorno puso de manifiesto la necesidad de renovar organizaciones y normas administrativas con el objetivo de conseguir una Administración Pública con mayor capacidad de respuesta; para lograr tal cometido, una base importante estaba en el ahorro, reducción de costos, aplicación de nuevas tecnologías y mejora de los servicios públicos. Entre las

⁷ Véase Vega Casillas, Salvador, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, en Revista de Administración Pública, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII. INAP, México, septiembre-diciembre 2008.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, en Revista de Administración Pública, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII. INAP, México, septiembre-diciembre 2008. Pp. 143, 144.

⁹ *Ídem*.

razones más relevantes para iniciar estas transformaciones, se pueden mencionar las siguientes:

1. “Falta de recursos en el sistema. Esto implica la imposibilidad de continuar haciendo las cosas tal y como se venían haciendo antes, lo que supone eliminar la realización de actuaciones innecesarias (despilfarros) que conllevan costes para la entidad.
2. Dar respuesta a la situación internacional de globalización a través de la mejora en los servicios. Una Administración Pública debe aprovechar los recursos disponibles para prestar el mejor servicio posible con el objetivo de prosperar en el entorno competitivo en el que se asienta.
3. Rápido ritmo de cambio provocado no sólo por la competitividad internacional sino por las innovaciones en comunicación e informática, que propician una mayor rapidez en la toma de decisiones.”¹⁰

Esta nueva forma de gestión en la Administración Pública implicaba la utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial para que los organismos del sector público incrementaran el uso de rigurosas medidas disciplinarias de gestión; además, se buscaba que las distintas entidades se condujeran con criterios lo más eficientes y eficaces posibles, comprometiéndose a seguir un proceso de mejora continua tanto en los niveles organizativos como en la calidad de los servicios prestados.¹¹

Así, con la influencia de las tendencias internacionales, en México se impulsó un proceso de modernización del gobierno, lo que significó la transformación de prácticas al interior de las organizaciones de la Administración Pública, incluyendo la aplicación y diseño de diferentes mecanismos relacionados con la evaluación de

¹⁰ Winberg, Alan, *Reformas administrativas recientes y el papel cambiante de la evaluación de programas en Canadá. Jornadas “Tendencias y evolución de la Administración Pública en el mundo occidental: búsqueda de una mayor eficacia”*, Barcelona, Sindicatures de Comptes de Catalunya. 1994. pp. 85-86.

¹¹ OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, 1997, pp. 35-50.

la gestión pública. Uno de esos referentes proviene desde el artículo 26 constitucional donde se habla de la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática con miras al desarrollo nacional. En ese marco, se obliga a las dependencias y entidades no sólo a planear sus acciones sino también a evaluarlas con la finalidad de conocer los avances y el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas.

2.1.2 La evaluación antes de la reforma administrativa de 1976

En la historia de la Administración Pública mexicana se registran diversos intentos por diseñar mecanismos institucionales para llevar a cabo funciones de evaluación, generalmente vinculándola con el control. En el presente estudio no se abordan los detalles de la historia del control y evaluación en el gobierno mexicano, sólo se consideran algunos referentes importantes para entender el actual marco de esta función, partiendo de la revisión de la etapa posterior al movimiento revolucionario que derivó en la promulgación de la Constitución de 1917.

Con el establecimiento de los principios constitucionales se impulsó la creación de nuevas instituciones de clase diversa, siendo el Estado el eje de las transformaciones políticas, sociales y económicas. La Administración Pública comenzó en ese entonces un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa.¹² Es pertinente señalar, sin embargo, que en la fase posrevolucionaria realmente no hubo mecanismos importantes que condujeran hacia la conformación de un sistema efectivo de evaluación; si bien hubo intentos por establecer instituciones responsables de cumplir tal cometido, éstos fueron, en esencia, dispersos y limitados.

¹² Sánchez González, José Juan, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No. 1, Primer Semestre, CIDE, 2009, p. 80.

Al término de la Revolución Mexicana hubo la necesidad de crear dentro de la estructura de la Administración Pública organizaciones responsables de ejercer el control sobre el ejercicio de los recursos públicos, por lo que en diciembre de 1917 se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación¹³, con el propósito de evitar dispendios y garantizar el uso óptimo de los recursos públicos, enfocándose de manera fundamental en el control de los recursos presupuestales. Así, la función estuvo centrada en el manejo de los fondos, resguardo de bienes, organización contable general de la hacienda pública y, de manera incipiente, en la rendición de cuentas.

Este Departamento tuvo una existencia relativamente corta; si bien constituyó una parte importante de la Administración Pública para ejercer el control sobre el uso de los recursos públicos, no pudo escapar a los vaivenes políticos de la época. Como quiera que sea, contribuyó a que en ese breve lapso de su existencia el manejo de los recursos y fondos federales tuvieran un mayor efecto, pues propició que se elaboraran informes con periodicidad mensual, trimestral y anual, lo cual constituye un referente en el marco histórico de la tarea evaluativa en la Administración Pública Federal mexicana. Este Departamento desapareció en 1932 y posteriormente, a partir de 1933, las funciones de control y evaluación sobre los recursos públicos recayeron en la Secretaría de Hacienda.¹⁴

En los años 40 del siglo XX continuaron los intentos por establecer instituciones para realizar las funciones de evaluación del gobierno, pero su efectividad siguió siendo limitada. La atención estuvo en el ejercicio de los recursos financieros, y “...poco se hizo para conocer la eficiencia de los programas y los informes elaborados correspondían a un acopio de datos y reportes positivos sin una

¹³ Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 190.

¹⁴ Barrera Rivera, Mónica, *op. cit.*, p. 191.

metodología que mostrara el impacto de los programas instrumentales.”¹⁵ Se recurría al uso de prácticas que justificaran la presencia de estructuras y funcionarios, más que a medir su efectividad, publicando lo que se había hecho sin mencionar lo que se dejaba de hacer.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, emitida el 7 de noviembre de 1946, la Secretaría de Hacienda dejó de tener facultades exclusivas sobre el control de los recursos públicos, y compartió esta responsabilidad con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En 1947 se creó la Ley Para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y a partir de 1958 la Secretaría de la Presidencia también asumió responsabilidades en la materia, de tal manera que en el periodo de 1958 a 1976 las funciones de control sobre el ejercicio y uso de los recursos públicos lo realizaron esas tres dependencias, lo que denotaba un defectuoso diseño institucional, orientado más por el interés de influir políticamente en las decisiones que por los principios de la racionalidad administrativa.

En 1965 la Secretaría de la Presidencia creó la Comisión de Administración Pública cuyo propósito era establecer y llevar a cabo mejoras en las estructuras administrativas a nivel federal; pero, fundamentalmente, vinculadas con la programación de las actividades. En 1971 esta Comisión se convirtió en Dirección General de Estudios Administrativos y tenía como propósito principal dar dirección al Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976. Estas acciones estuvieron orientadas a desarrollar mecanismos para los procesos de programación operativa y presupuestaria.¹⁶

Hasta aquí es clara la intención: se trataba de otorgar un desarrollo a la estructura administrativa en el ámbito de la planeación y programación, sobre todo en la

¹⁵ Mejía Lira, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, Documento elaborado en el año 2005, por encargo del CLAD, p. 4.

¹⁶ Barrera Rivera, *op. cit.* p. 193.

programación operativa, pero vinculadas al ejercicio de los recursos financieros. No se observa un esfuerzo importante en cuanto al interés por constituir un sistema institucionalizado de evaluación, sino medios de vigilancia para controlar los recursos presupuestales. La debilidad de los mecanismos de control y evaluación se debió, en gran medida, a que, dadas las condiciones del México posrevolucionario, la figura presidencial asumió un papel preponderante, ejerciendo un férreo dominio sobre los poderes legislativo y judicial y, por ende, también en la Administración Pública.

Desde los gobiernos que encabezaron Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se crearon organismos que pretendían consolidar la vida institucional, centrando su atención en la fuerza del Estado como forma de control y pacificador de conflictos, situación que contradecía la institucionalidad contenida en la Constitución de 1917 y que en parte se explica por la fragilidad de la democracia mexicana, en la que predominó un partido hegemónico, sin respetar las elecciones ni a los partidos opositores, reduciendo la competencia electoral a simples simulaciones democráticas.¹⁷

Sin democracia plena no podía haber institucionalidad efectiva, anulando la posibilidad de contar con modelos sólidos de evaluación de la gestión. Se creó “una institucionalidad perversa que enaltece al Poder Ejecutivo, tanto con facultades constitucionales como metaconstitucionales, con una competencia electoral de fachada que muestra la fragilidad democrática y que se sostiene por un sistema de botín que compensa compromisos y lealtades del presidente y de las élites políticas que se beneficiaron de un sistema patrimonialista y corporativista.”¹⁸

¹⁷ Véase Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 82-84.

¹⁸ *Ídem.*

2.1.3 La evaluación a partir de la reforma administrativa de 1976

Con la reforma administrativa a nivel federal, se llevaron a cabo diferentes acciones para tratar de constituir un marco institucional con base en los procesos de planeación y evaluación. El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustentaba la estructura y funcionamiento administrativo del gobierno. Desapareció la Secretaría de la Presidencia y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, constituida como el principal órgano para llevar a cabo las funciones de planeación y control. “...fue el órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, designada como la dependencia por cuyo conducto el ejecutivo federal habría de elaborar los planes de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento -tanto en inversión como en gasto corriente- y evaluar los resultados de su gestión.”¹⁹ En este contexto, se evidenciaba que el interés del control y la evaluación estaba enfocado en el ejercicio de los recursos presupuestales; si bien existía la intención de constituir una estructura administrativa abocada a la transparencia y rendición de cuentas, ésta no iba más allá de lo que implicaba el ejercicio de los recursos financieros. En realidad no se contaba con mecanismos que consideraran a la evaluación como un proceso de retroalimentación para la toma de decisiones y como elemento de aprendizaje organizacional.

Dentro de la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto se creó la Subsecretaría de Evaluación, responsable de valorar los resultados gubernamentales; por su parte, en la Secretaría de la Presidencia existía una Coordinación de Evaluación. Estas dos áreas de la Administración Pública pretendieron llevar a cabo la tarea evaluativa. Adicionalmente, en 1978, en el ámbito del Poder Legislativo se intentó fortalecer tanto la función de control como la de evaluación a través de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

¹⁹ Barrera Rivera, *op. cit.*, p. 194.

Hacienda.²⁰

Aunque estas medidas fueron importantes desde la perspectiva del diseño institucional, diversos factores de orden político impidieron un desempeño efectivo, ya que la organización política y administrativa en esa época era altamente centralizada y sustentada, por un lado, en un partido hegemónico, el cual actuaba como elemento aglutinador de intereses y arena para la resolución de conflictos y, por otro, en un Poder Ejecutivo Federal “omnipotente”; así, en términos de la organización del aparato gubernamental, era innecesario ir más allá de las definiciones normativas. Al ser únicos los consensos sobre el proyecto de desarrollo, el papel que cada uno de los elementos gubernamentales debía cumplir quedaba señalado, ya sea en forma implícita o explícita. Aspectos como la evaluación, la cooperación entre niveles de gobierno, o la integración de esfuerzos públicos y privados resultaban marginales.²¹

Aunado a ello, predominaba una alineación incondicional de los gobiernos estatales y municipales a las decisiones centrales, sin interés en promover un proyecto de desarrollo distinto al federal; el resultado fue un fortalecimiento de prácticas tecnocráticas. Al tiempo que las organizaciones federales llevaban a cabo su labor en todo el país, sus funcionarios fueron adquiriendo una mayor autonomía respecto de los órganos de representación y participación directa, obteniendo la capacidad de pactar acuerdos con las unidades estatales y municipales. Todo ello derivó en la formación de una élite tecnocrática que prácticamente acaparó la totalidad de los medios políticos y administrativos del

²⁰ La Contaduría Mayor de Hacienda es el antecedente de la Auditoría Superior de la Federación. Fue el órgano técnico del Poder Legislativo que realizaba funciones de *control externo* y *a posteriori* sobre los distintos órganos del gobierno (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial). En el caso de las estructuras administrativas que ejercen la función de control y evaluación, se habla de un *control interno*, que puede ser *a priori*, *durante* o *ex post*. Esa es una diferencia importante entre el control y evaluación que ejercen el Legislativo y el Ejecutivo.

²¹ Véase Sosa López, José de Jesús, *¿Por qué México le apuesta a la mejora de la gestión, al desempeño individual e institucional y al enfoque hacia resultados?*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre de 2008.

país, haciendo más propicia la corrupción y opacidad en el ámbito de la gestión pública.

Los problemas de inmoralidad e ineficiencia en el desempeño de las funciones públicas se hicieron más evidentes a medida que la crisis económica se agravaba. En 1982 los efectos de la crisis se agravaron de manera significativa; en el sentir de la población estos males se atribuían a la creciente corrupción, lo que ocasionó un clamor nacional de indignación que exigía el combate a este tipo de actos, traducidos en un manejo abusivo e irresponsable de los bienes públicos.

El gobierno de Miguel de la Madrid no ignoró este problema. El tema de la renovación moral de la sociedad estuvo presente en su discurso político, desde que aceptó la candidatura del PRI a la Presidencia de la República. A lo largo de su campaña electoral, el entonces candidato reiteró en repetidas ocasiones su compromiso de impulsar esta “renovación”, definiéndola como la tarea de estimular la creación de una voluntad colectiva que incitara a que en toda actividad los intereses particulares o de grupo debían supeditarse al interés del país y, sobre todo, cumpliendo el orden jurídico y la moral que éste establecía.²² La moral social a la que se refería eran las normas legales.

2.1.4 La institucionalización de la tarea evaluativa de 1982 a 2000

En su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid ofreció actualizar las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promover una nueva ley sobre esta materia junto con reformas y adiciones a la legislación penal. También propuso introducir nuevas formas en la gestión pública para prevenir, detectar y sancionar conductas inmorales de funcionarios y empleados públicos. Asimismo, ofreció terminar con las compensaciones al

²² Lajous, Alejandra (Coord), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*, Primer año, México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencia - Fondo de Cultura Económica, 1985.

margen de la ley; regular las prestaciones a que los funcionarios tenían derecho; prohibir el uso de bienes y servicios para la promoción política personal, y evitar negocios ilícitos en los contratos del gobierno y sus empresas. También anunció la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública.²³

Así, al inicio del gobierno encabezado por Miguel de la Madrid, en un entorno dominado por la crisis del endeudamiento externo y con diversos problemas motivados por la corrupción, hubo un cambio importante en materia evaluativa. Como resultado del proceso de modernización y reestructuración de la Administración Pública, el 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación los asuntos que correspondían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), entre cuyas funciones principales estaban las de normar en materia de control y evaluación, así como fiscalizar el ejercicio de los recursos.

En sus inicios, esta dependencia estaba concebida como uno de los instrumentos básicos para dar cumplimiento a la “renovación moral de la sociedad”, uno de los lemas de campaña del ya presidente Miguel de la Madrid. La SECOGEF debía constituirse como medio de control preventivo, que evitara las conductas ilícitas y la corrupción al interior de la Administración Pública. Una de las principales atribuciones que asumió fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el cual se diseñó como una vía administrativa para la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

²³ De la Madrid Hurtado Miguel, Discurso de Toma de protesta como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Primer Periodo Ordinario en el Primer Año de Ejercicio de la LII Legislatura, Diario 45, 1 de diciembre de 1982, “Renovación Moral” consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/> el 4 de septiembre de 2013 a las 11:18am.

En su concepción original, la SECOGEF era una dependencia de apoyo y vigilancia que no se involucraba directamente en la operación, sino que participaba en los procesos administrativos de todo el gobierno federal, a través de la opinión previa sobre las normas y lineamientos que expedían las otras dependencias globalizadoras y las coordinadoras de sector. Comprobaba su observancia y aportaba elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales, vigilaba la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, proporcionaba elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas.²⁴

Aunque la SECOGEF asumió dentro de sus responsabilidades las funciones de control y evaluación, se dedicó de manera preponderante a la realización de auditorías y aplicación de sistemas de fiscalización y no tanto al ejercicio de mecanismos de evaluación para retroalimentar y mejorar la gestión pública. Esta situación se explica si se toma en cuenta que, aunque en su tiempo de creación en algunos países ya había comenzado el auge de los paradigmas postburocráticos, en México aún se conservaban los referentes administrativos surgidos del modelo tradicional, el cual se apegaba a la idea de que el control era la última etapa del proceso administrativo clásico.²⁵

El propósito fundamental de la SECOGEF era “dotar al ejecutivo federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del estado; integrara los recursos de control, bajo una sola política; incrementara el aspecto productivo del control; y reforzara el Sistema Nacional de Planeación Democrática”²⁶; para ello “...realizaba auditorías y evaluaciones a la

²⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la Rendición de Cuentas en México”, en *Ensayos sobre cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Séptimo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero, Instituto Federal Electoral, México, 2003, pp. 11-26.

²⁵ El enfoque del proceso administrativo clásico identifica cinco etapas: planeación, organización, integración, dirección y control. Véase Koontz, Harold y Weihrich Heinz, *Administración. Una perspectiva global*, México, Mc Graw Hill Interamericana, 2003.

²⁶ Barrera Rivera, *op. cit.*, p. 196.

Administración Pública Federal, para verificar que se cumpliera lo aplicable en contabilidad, pagos, contratos, baja de bienes, almacenes, etc. su tarea global era, planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental.”²⁷

Por el carácter globalizador²⁸ de la SECOGEF, sus funciones se realizaban en el contexto del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública. La coordinación de este sistema se efectuaba de manera directa, pero también a través de los Órganos Internos de Control en dependencias y entidades, así como con el apoyo de auditores externos independientes y profesionistas interdisciplinarios; de igual manera, había una coordinación con las contralorías de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y, de manera formal, aunque no en términos prácticos efectivos, con la ciudadanía y órganos de representación ciudadana.

Como parte de las funciones que llevó a cabo la SECOGEF, también están: la promoción de la eficiencia y la productividad de las administraciones públicas locales; la actualización de la normatividad y promoción de las medidas preventivas de control para el manejo de los recursos públicos; el fortalecimiento, control y evaluación en la operación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades; la auditoría gubernamental y la externa; la verificación al ejercicio del gasto; y evaluación y seguimiento de la gestión de las dependencias y entidades.²⁹ También aplicaba ciertas sanciones administrativas y presentaba denuncias cuando se transgredían las normas que establecían las responsabilidades de las dependencias y entidades.

Pero si bien estos medios de control fueron importantes para realizar la función

²⁷ *Ídem*, p. 197.

²⁸ Las dependencias globalizadoras son aquellas que tienen atribuciones para emitir normas que afectan al resto de la Administración Pública. En este caso, ese carácter lo asumían la SECOGEF y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982.

evaluativa, ésta revistió principalmente un carácter sancionador. En realidad no hubo un desarrollo de la tarea de evaluación; “...un juicio sobre la actuación de la SECOGEF en este periodo nos llevará a reconocer que fue más sancionadora, que preventiva y que la evaluación fue limitada y escasa, aunque se fomentó la lógica del auto control, pero sin grandes resultados.”³⁰

Cabe señalar, además, que si bien el discurso recurrente con el que se anunciaron esas medidas aludía al combate a la corrupción, tales acciones estaban inmersas en una tendencia mundial donde la élite tecnocrática se inclinó por una “administración pública neoliberal” en la cual se realizaron diversas modificaciones, supresiones y creaciones de organizaciones gubernamentales, destacando en esta etapa el impulso a los programas de modernización (descentralización, simplificación y modernización administrativa), que incluía la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).³¹

En los últimos años del siglo XX México se encontraba plenamente inmerso en el contexto de la globalización, cuya influencia imponía diversas condiciones en el ámbito de los asuntos públicos. Entre otros requerimientos, estaba la necesidad de establecer sistemas administrativos acordes con los paradigmas predominantes en el plano internacional; de esta manera es como se justifica la adopción de diversos principios que postula el enfoque de la Nueva Gestión Pública, aún vigentes, orientados a la búsqueda de un gobierno eficiente y efectivo, así como a la prestación de servicios de calidad y el establecimiento de estándares para medir la gestión del gobierno y mecanismos para evaluar no solamente a través del ejercicio de auditorías o de la presentación de informes, sino con base en la medición de la gestión pública a partir de estándares de servicios y desarrollarla en un contexto de desregulación y modernización.

³⁰ Mejía Lira, *op. cit.*, p. 5.

³¹ Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 82-84.

Al inicio de la administración zedillista las funciones normativas y de control de los recursos humanos y materiales de la Administración Pública Federal se encontraban dispersas en diversas esferas del Gobierno y se requería que la Administración Pública cumpliera de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas. En ese contexto, hubo una iniciativa para transformar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con lo cual se pretendía adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, para que su estructura y acción cotidiana respondieran de mejor manera a la nueva realidad que vivía el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes. Producto de un diagnóstico sobre las principales exigencias de la población, la nueva dependencia generaría “esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia. Así, será más eficaz en el cumplimiento de sus metas, pues evitará duplicaciones que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública.”³²

Se consideró que el término “desarrollo administrativo” era más compatible con las tendencias modernizadoras de la Administración Pública, misma que trató de apoyarse en la simplificación de procedimientos, transparencia en las acciones, adecuación de estructuras, fortalecimiento del federalismo, medidas de descentralización y desconcentración administrativa hacia los estados y los municipios, transferencia de recursos y mayor participación de gobiernos locales y sus comunidades en la toma de decisiones.

A partir del 1 de enero de 1995 la SECOGEF se convirtió en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que en lo general conservó las funciones de su antecesora. En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la SECODAM se le asignaban

³² Cámara de Diputados, *Crónicas Parlamentarias*, LVI Legislatura, Diario 10, “Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/10.html> el 5 de septiembre de 2013 a las 16:30.

responsabilidades para cumplir con las funciones de control y evaluación a partir de los criterios de eficiencia y eficacia para la mejora administrativa. Entre sus funciones estaba “organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa...”³³

La SECODAM estaba facultada para nombrar y remover a los titulares de los órganos de vigilancia y control de dependencias y entidades, así como a los titulares de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades. Estas atribuciones establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica tenían como objetivo contar con órganos de vigilancia y control para el cumplimiento de normas y compromisos administrativos, fundamentalmente a través de la realización de auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades.

En este sentido, se puede apuntar que a las funciones principales que tenía la SECOGEF (control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública; vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos; simplificación administrativa), se adicionaron otras relevantes a la SECODAM, entre ellas:

- a) Impulsar el desarrollo administrativo integral para modernizar las formas de organización y operación de las dependencias y entidades de la APF.
- b) Promover una nueva relación entre el Gobierno Federal y la sociedad con características de apertura, transparencia en el sector público y mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas y servicios gubernamentales.
- c) Modernizar y vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de

³³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles.³⁴

Como se puede notar, la reforma fue más específica en materia de evaluación y más acorde con el contexto internacional; la función evaluativa tomaba fuerza como parte de la modernización administrativa, considerando que la realización de evaluaciones significaba, entre otros beneficios para las autoridades públicas: la mejora de la eficacia y la eficiencia económica de las políticas públicas que ya estaban en marcha; desalentar la introducción de las políticas futuras que tendían a ser ineficaces e ineficientes; aumentar la rendición de cuentas y transparencia de la toma de decisiones públicas, incluyendo la comunicación con las partes interesadas.³⁵

Como ya se apuntó, en aquellos años en el ámbito internacional se apreciaba un permanente proceso de evolución en el intento de mejorar los mecanismos para administrar y promover el desarrollo mediante un papel más estratégico de los aparatos administrativos públicos a fin de otorgar mayor competitividad a las economías, impulsar los sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y evaluación de la gestión gubernamental. En el contexto nacional, se creía contar con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclamaba la mejora permanente de los servicios que ofrecía el gobierno, así como una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas efectivo.

Adicional a ello, los problemas en la estructura administrativa evidenciaban, entre otros inconvenientes: excesiva centralización, estructuras obsoletas y rígidas, corrupción, falta de capacitación, burocratismo, procesos complejos por no contar con una adecuada reingeniería administrativa y un sistema en el que los esfuerzos

³⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Publicación informativa, Gobierno de la República, consultado en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>

³⁵ Johnstone, Nick and Tom Tietenberg, (2004), "The Management of Ex Post Public Policy Evaluations", in *Tradeable Permits: Policy Evaluation, Design and Reform*, OECD Publishing, consultado en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264015036-9-en>

de descentralización realizados en años anteriores no fueron suficientes. Se requería un cambio radical en la manera de administrar y prestar los servicios públicos. Replantear cómo mejorar su cobertura, calidad y efectividad, específicamente en términos del costo social que suponía la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se debían promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad necesaria en las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes.³⁶

En otras palabras, lo que sucedió fue que se había llegado al punto donde el enfoque tradicional de la Administración Pública comenzó a perder su capacidad explicativa y de respuesta ante fenómenos que se iban haciendo cada vez más complejos y recurrentes. Era el momento “en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente, dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos en turno consideran estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueve como espacios viables de intervención.”³⁷

Ante esa situación, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el gobierno de Ernesto Zedillo impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)³⁸, que en gran medida constituía un sistema de evaluación orientado a resultados. Este instrumento buscó poner a la Administración Pública en concordancia con los requerimientos y condiciones del contexto globalizador, atendiendo también necesidades de carácter interno en el sistema administrativo. La finalidad de la estrategia “Desarrollo Democrático”,

³⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1996 (Presentación).

³⁷ Cabrero Mendoza, Enrique, *Estudio Introductorio*, en Bozeman Barry (Coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998, p. 20.

³⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de Mayo de 1996.

suscrita en el PND 1995-2000 era avanzar en la reforma del gobierno a fin de que la función pública fuera ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos.

Entre las líneas de acción de esta estrategia, destacan la relativa a “Modernización de la gestión pública”. El objetivo de esta línea de acción no se limitaba a detectar y castigar a los posibles infractores, sino que propiciaba y fomentaba una administración honesta y eficiente en el manejo de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en la instrumentación de los procedimientos o en la normatividad, así como a través del diseño de propuestas para solucionarlas.

También había una línea de acción referente a la “Simplificación y adecuación de la función pública”, cuya esencia consistía en promover una renovación que hiciera más eficientes los procesos de trabajo, reorientara incentivos, simplificara procedimientos y modernizara métodos de gestión; el mismo PND proponía desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evaluaran la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.³⁹

El PROMAP delineó dos objetivos generales: transformar 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 población, y 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. En general, la aplicación de este programa

³⁹ Véase Ortiz Wadgyamar, Arturo, *Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal*, México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1999, p. 140-155.

pretendió dar un nuevo enfoque a la práctica de la evaluación, haciéndola más accesible a los ciudadanos, elevando los estándares de servicio, mejorando y optimizando el uso de los recursos presupuestarios y algo importante: incluía un conjunto de indicadores para la evaluación de resultados. Estas características del programa pretendieron constituir un sistema moderno de control y evaluación. Entre sus propósitos estaba lograr la conformación de un gobierno eficaz y eficiente, así como combatir la corrupción a través de un enfoque preventivo; la filosofía de tal enfoque se basaba en el servicio orientado al cliente. Los subprogramas del PROMAP fueron:

- Participación y atención ciudadana
- Descentralización y/o desconcentración
- Medición y evaluación de la gestión pública
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Como se puede apreciar, el PROMAP ya disponía de un subprograma orientado fundamentalmente a la medición y evaluación de la gestión pública. Si bien el objetivo a nivel macro era la consolidación de un sistema para la medición de los resultados gubernamentales, también incluía la medición y evaluación de los procesos internos en la gestión pública para que a su vez se constituyeran los medios para lograr los objetivos establecidos en los mecanismos de planeación.

En este contexto, se establecía un vínculo estrecho con el Plan Nacional de Desarrollo, definiendo estándares que permitirían medir el avance en los procesos de gestión pública mediante la aplicación de indicadores de diferentes tipos, entre los que se pueden mencionar los estratégicos, de proyectos y de gestión, así como indicadores de servicio. "...los llamados estratégicos correspondían al cumplimiento de los objetivos institucionales, enmarcados en los planes y programas; luego había indicadores de proyectos y de gestión; pero también se dispuso de indicadores de servicio, que correspondían a mediciones basadas en

la opinión de la propia sociedad.”⁴⁰

Durante el sexenio encabezado por Ernesto Zedillo también se realizaron esfuerzos importantes en cuanto a la integración de un sistema de evaluación; en ese sentido, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se estableció un vínculo entre el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Nueva Estructura Programática con el fin de otorgar mayor eficiencia al sistema presupuestario y orientar el trabajo de la Administración Pública a la consecución de resultados. A pesar de los efectos mínimos de la aplicación de estos instrumentos, destacan los intentos por consolidar un sistema de indicadores que permitiera orientar el gasto a resultados.

De esta manera, el Sistema de Evaluación del Desempeño estuvo vinculado con los programas gubernamentales en los cuales se establecieron objetivos sectoriales y estratégicos; además, se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, así como mecanismos de medición y evaluación de programas. Las fases del Sistema de Evaluación del Desempeño fueron: medición y evaluación; descentralización, desconcentración y flexibilidad cooperativa; involucramiento de la sociedad; Servicio Profesional de Carrera.⁴¹

Así, como parte de la modernización de la estructura administrativa, se observa que en México se llevaron a cabo varias acciones para dar cumplimiento a lo que se denomina “reformas de primera generación”,⁴² necesarias para tener

⁴⁰ Mejía Lira, *op. cit.*, p. 7.

⁴¹ *Ídem*, p. 8.

⁴² Se refieren a las reformas por medio de las cuales en diversos países se redujeron las estructuras administrativas del gobierno, se liberalizaron mercados, se llevaron a cabo programas de privatización y desregulación, modificando las relaciones entre los agentes gubernamentales y la sociedad civil y dando nuevas dimensiones al espacio público. Estas políticas de estabilización implicaban la reducción del gasto público, centrándose en la inversión pública y en los salarios de funcionarios. Se puede identificar como una política “de recorte”. Véase Talavera, Pedro y Armijo, Marianela, *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Apuntes del CENES, VOLUMEN XXVII, Número 44, II Semestre de 2007. Véase también Brito, Morelba, “Las reformas de

congruencia con los ajustes macroeconómicos en los años ochenta. Los procesos de transformación en las estructuras administrativas y el intento de modernizar al gobierno implicaba, por un lado, buscar la forma y los mecanismos para disponer de métodos más efectivos que permitieran medir el rendimiento de la gestión pública y, segundo, a partir de esa sistematización de medición del rendimiento, evaluar los resultados.

Cabe apuntar, sin embargo, que gran parte de las medidas gubernamentales en materia de evaluación ha estado enfocada en garantizar el apego a normas y procedimientos y no tanto en la mejora de la gestión, situación que lleva a hacer el señalamiento de que, aun cuando se ha tratado de aplicar los principios de la Nueva Gestión Pública,⁴³ en la Administración Pública mexicana persisten prácticas del enfoque tradicional o burocrático, el cual estuvo más orientado a administrar programas que a resolver problemas.

2.1.5 La evaluación de la gestión pública en el gobierno foxista

Durante la presidencia de Vicente Fox hubo un cambio en la filosofía del quehacer gubernamental. El impulso al Modelo de Innovación Gubernamental fue una medida hasta entonces inédita. Basando su diseño y aplicación en la doctrina de la Nueva Gestión Pública, este Modelo incluía entre sus principales elementos la línea de trabajar a través de metas negociadas para lograr la conformación de un “gobierno de calidad mundial”, para lo cual se valía de diversos mecanismos dirigidos a atender las necesidades y expectativas ciudadanas de acuerdo con los principios de eficiencia, honestidad, confianza, excelencia, democracia, justicia,

segunda generación en América Latina; la reivindicación de la política”, en *Ciencias de Gobierno*, vol. 07, No. 13, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Maracaibo, Venezuela, 2003.

⁴³ David Osborne y Ted Gaebler, promotores y pioneros del pensamiento del *new public management*, sostienen que en un contexto donde la legitimación del gobierno se ve afectada por la dinámica del entorno, se tiende a exigir la reinención del gobierno bajo la influencia del espíritu empresarial. Mencionan que la solución no está en la privatización, sino en la operación del gobierno; es decir, el problema para ellos no está en la gente que trabaja en el gobierno, más bien, el problema está en los sistemas donde trabajan esas personas. Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 49.

transparencia, responsabilidad y legitimidad.⁴⁴ De esta forma, había un cambio radical en el paradigma que actuaba como referente de la Administración Pública en México; este modelo también introdujo sistemas tecnológicos y administrativos para cumplir con ese propósito, tratando de recuperar la confianza de los ciudadanos y constituir un gobierno de resultados. Sus líneas de acción eran:

- Administración por calidad
- Estructuras planas (reducción)
- Estructuras flexibles (reorganización): administración cruzada
- Mejora en la capacidad de gobernar
- Visión y misión compartida
- Re- posicionamiento
- Contribución a un nuevo orden mundial⁴⁵

El Modelo hacía referencia a temas como la innovación y calidad gubernamental, servicio civil de carrera, rediseño de procesos, procesos de mejora continua y gobierno competitivo. Así, en el periodo 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: 1) calidad e innovación gubernamentales; 2) control, evaluación y transparencia de la gestión pública; 3) sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y 4) servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.⁴⁶ En ese marco se estableció la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que también estaba guiada por el propósito de modificar los esquemas tradicionales de la Administración Pública. Las líneas de acción de la Agenda eran:

- Gobierno honesto y transparente

⁴⁴ Mejía Lira, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ *Ídem*, p. 10.

⁴⁶ *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, 2008-2012. Antecedentes.*

- Gobierno de calidad
- Gobierno profesional
- Gobierno digital
- Gobierno con mejora regulatoria
- Gobierno que cueste menos

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno constituía un marco aparentemente más propicio para el desarrollo de un sistema de evaluación integral. En este contexto, las dependencias y entidades de la Administración Pública, además de contar con metas vinculadas con sus atribuciones y funciones específicas, debían establecer metas para cumplir con la Agenda.

En el sexenio de Vicente Fox se pretendió dar un impulso a la tarea de evaluación, sobre todo con base en un modelo de administración orientado a resultados para ser congruente con las bases doctrinales de la Nueva Gestión Pública. Al respecto, Mejía Lira señala:

“...otra forma de medir el desempeño y evaluar la gestión pública es a través de resultados; esto exigió dar un nuevo enfoque a los procedimientos de control y evaluación gubernamental. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública con base en las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del gobierno mexicano, revisó y dio un nuevo enfoque al sistema de control y evaluación gubernamental.

“Para tal efecto, se estableció como prioridad el lograr una evaluación integral de los resultados de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y productividad, articulando el gasto público, los programas y metas de los sectores con los principales objetivos y políticas de gobierno. No resultaría completa esta evaluación, si no se contribuye a fortalecer y mejorar los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.”⁴⁷

Cabe señalar que, aunque desde los últimos años del siglo XX y hasta tiempos

⁴⁷ Mejía Lira, *op. cit.*, p. 12.

recientes los Poderes Ejecutivo y Legislativo realizan funciones supuestamente complementarias en cuanto al control y evaluación de las acciones del gobierno, en realidad no se han enfocado al desarrollo de la gestión pública ni a la mejora de los procesos internos en el ámbito de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal mexicana, sino a un trabajo fiscalizador del ejercicio de los recursos presupuestales y a la búsqueda y revisión de resultados en sí mismos.

2.1.6 Evaluación de procesos de gestión, la gran ausente

En el modelo de política de evaluación impulsado durante el sexenio de Felipe Calderón se aplicaron diferentes mecanismos cuyo eje rector fue la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el modelo de Presupuesto basado en Resultados, cuyos propósitos son tanto la racionalización del proceso de asignación de gasto como la modernización de la gestión pública. Se pretendía que estos dos propósitos guiaran la política de evaluación.

Con respecto a la racionalización en la asignación presupuestal, se desarrollaron mecanismos con una efectividad más o menos verificable⁴⁸, sobre todo si se considera que se buscaba alinear los recursos asignados a los diferentes programas en función de los propósitos a nivel macro, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo; asimismo se crearon diferentes mecanismos para vigilar que el presupuesto se sometiera a diferentes medios normativos de control y evaluación, no sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino incluso en el ámbito del Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Pero, por otro lado, para llevar a cabo la evaluación y mejora de la gestión pública, el marco institucional implicaba diferentes problemas debido, entre otros factores, a que en el interior del sistema administrativo mexicano no existen los

⁴⁸ Algunos mecanismos son la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Presupuesto basado en Resultados, y la Nueva Estructura Programática.

mecanismos suficientemente desarrollados para que las organizaciones puedan actuar con cierto grado de autonomía gerencial, como lo sugiere la doctrina de la Nueva Gestión Pública; esto significa que persistían conflictos diversos para romper con las rutinas que tradicionalmente ha tenido la burocracia mexicana; las relaciones informales que se desarrollaron durante muchos años, a partir del modelo corporativo que predominó durante el siglo XX aún tiene manifestaciones importantes en el ámbito de las dependencias y entidades.

El modelo de evaluación aplicable a la Administración Pública durante el sexenio de Felipe Calderón tuvo dos vertientes: la evaluación de programas y del ejercicio presupuestal, responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y, por otro lado, la evaluación de la gestión pública, responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Ambas tenían una misma base que establecía la alineación y definición de objetivos estratégicos para cada una de las instituciones; también señalaba que debía haber una definición de matrices de indicadores. En el modelo adoptado durante la administración 2006 – 2012 se puede observar que estas dos vertientes no actuaron de manera complementaria, sino en forma jerarquizada.

La evaluación de la gestión pública tendría que estar orientada a medir el desempeño de las dependencias y entidades, así como a la estandarización de buenas prácticas en los sistemas y procesos internos, lo cual significaría la adopción de la mejora continua como parte de la filosofía y práctica organizacional, soportado por la aplicación sistemática de indicadores del desempeño que sirvieran como referentes para hacer la valoración de sus avances. Así, se esperaba que los resultados de la mejora de la gestión tuvieran un impacto en el mejoramiento de los servicios ofrecidos a la ciudadanía, lo que quiere decir que la mejora no sólo sería al interior sino que se estarían buscando los efectos externos.

2.2 Marco institucional de la evaluación de la Gestión Pública en el sexenio 2006-2012

2.2.1 El Sistema de Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el mecanismo mediante el cual se realizaba el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas derivados de éste. El SED brindaba la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto de los recursos públicos en el bienestar de la población.⁴⁹

De acuerdo con el artículo 2º, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el SED está definido como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión”⁵⁰. Este ordenamiento, define las bases del proceso presupuestario y de ejecución del gasto con una orientación al “adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.”⁵¹

En ese sentido, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se orienta a “generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación del valor público, los resultados consignados en

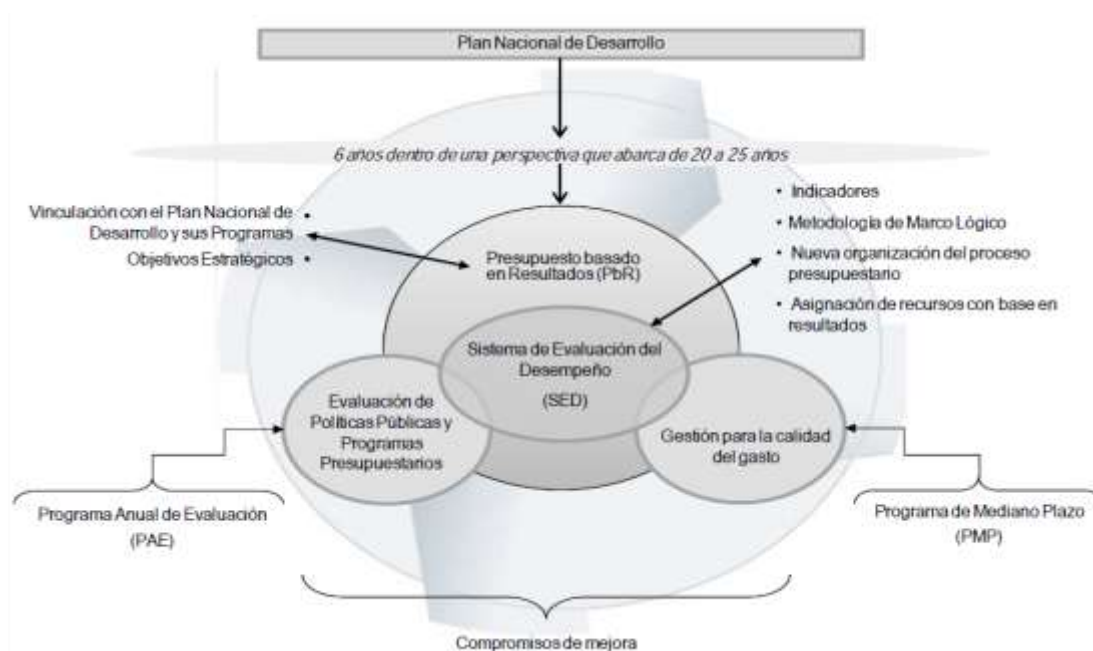
⁴⁹ <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Paginas/introduccion.aspx>, consultado el 7 de mayo de 2012 a las 21:27.

⁵⁰ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006.

⁵¹ *Ibidem*, Art. 4.

los objetivos del PND y los programas derivados del mismo”.⁵² Se integra por dos componentes: uno lo conforma la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios que se enfocan en el grado de cumplimiento de objetivos y metas; por otro lado, está la gestión para la calidad del gasto, con la finalidad de concretarse tanto en las acciones llevadas a cabo, como en los resultados basados en eficiencia y eficacia.

Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño



SED www.shcp.gob.mx

El SED constituye uno de los mecanismos principales para llevar a cabo la política de evaluación en el actual gobierno, se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva de desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas.”⁵³ La misma definición

⁵² Sistema de Evaluación del Desempeño, Conceptos básicos, pág. 13, www.shcp.gob.mx

⁵³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2007.

del SED habla de hacer evaluaciones de los programas para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas, pero en esta definición, que no por escueta deja de ser importante, no se hace referencia a la mejora de la gestión, entendida como el desarrollo de buenas prácticas al interior de las instituciones para optimizar sus sistemas y procesos de administración, lo cual permite aseverar que el Programa Especial de Mejora de la Gestión se encuentra inmerso en el Sistema de Evaluación del Desempeño, pero sólo como un instrumento que, en la práctica, ocupa un lugar secundario, sometido nuevamente, como ha sucedido en otras épocas, a los criterios de evaluación en términos presupuestales o financieros. En esta lógica, un punto crítico es que

“...se insiste en el establecimiento de un sistema de evaluación en el que se privilegie la eficiencia, la economía, la eficacia y la calidad de la Administración Pública federal. Sin embargo, en muchas ocasiones esto difícilmente puede conciliarse conjuntamente, por lo que debe existir una ponderación básica por parte del gobierno o, de cada dependencia específica, sobre el criterio fundamental.”⁵⁴

El contexto de la evaluación y mejora de la gestión es mucho más amplio que la sola consideración de los elementos programáticos y presupuestales en los procesos de gestión. Por eso, al hablar del tema de la evaluación del desempeño para la mejora de la gestión pública no basta con la atención que se dé a un enfoque orientado a los resultados, ya que si bien éste es uno de los aspectos importantes, no es suficiente para contextualizar la dimensión compleja de los asuntos relacionados con la mejora de la gestión.

⁵⁴ Zabaleta Solís, Dionisio, “Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en González Arreola, Alejandro, (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, S.A., 2008, p. 54.

2.2.2 El Presupuesto Basado en Resultados y su influencia en la evaluación de la gestión pública

Siguiendo la tendencia internacional, el gobierno mexicano adoptó un modelo basado en la implantación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR), del que derivan distintos mecanismos para llevar a cabo las tareas de evaluación en los procesos, programas y acciones de la Administración Pública. El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008–2012 (PMG), coordinado por la Secretaría de la Función Pública, quedó circunscrito en ese modelo.

El PBR es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP) que busca generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto; se enfoca más en los productos de la actividad de los gobiernos que en los insumos que se requieren para ello, lo que a su vez significa alejarse de la atención primordial que dan los ejecutores del gasto al proceso, para centrarse en los resultados que se generan, aunque también se considera como un mecanismo que facilita el seguimiento de las actividades y rendimiento de sus ejecutores.⁵⁵ El PBR implica, entonces, “un proceso de presupuestación que, mediante el uso sistemático de información del desempeño, conecta los recursos de la organizaciones del sector público con los resultados (mensurables) que generan”.⁵⁶

Una de las críticas que se puede hacer al esquema de evaluación adoptado por el gobierno mexicano durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, es que al atender lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

⁵⁵ Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*, en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf, consultado el 12 de junio de 2013.

⁵⁶ Lepore, Walter, “¿Qué ha pasado con los presupuestos basados en resultados en América Latina? Una actualización 2005-2009”, en Arellano Gault, David, *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, segunda edición, 2010, p. 575.

Hacendaria, la Secretaría de la Función Pública restringía su actuación al campo presupuestal y financiero, sin contemplar otros ámbitos y perspectivas de su función en el ámbito administrativo, particularmente en lo que se refiere a sus responsabilidades vinculadas con la evaluación dentro del sector público, como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁵⁷

El modelo “resultadista” no es factible si se carece de mecanismos e instituciones que en su interior mantengan cierta disciplina en sus procesos; de ahí que el enfoque a resultados se da como producto de una visión unidimensional, pues para lograr su cumplimiento deben existir los medios necesarios para tener el control de los procesos internos. Así, el desempeño organizacional controlado desde dentro es una condición para lograr el cumplimiento del enfoque basado en resultados.

Con la adopción y puesta en marcha de la política de evaluación del gobierno que encabezó Felipe Calderón, en la cual predominaron los criterios presupuestarios para llevar a cabo la función evaluativa, lo que se pone en tela de juicio es la efectividad de la Secretaría de la Función Pública y del Programa Especial de Mejora de la Gestión para realizar mediciones y valoraciones de los sistemas y procesos de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública. Al tener como principal preocupación la vigilancia del ejercicio presupuestal, ¿qué tan efectivos fueron los mecanismos para evaluar los recursos humanos, sistemas de información, sistemas de comunicación, patrimonio, activos financieros, etcétera, de acuerdo con criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad? En otros términos, ¿qué tan efectivo fue el modelo de evaluación cuando éste relegaba a la evaluación de la gestión en sí?

⁵⁷ Particularmente lo que establece la Fracción I del Artículo 37 de la LOAPF: “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; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.”

La visión “resultadista” ha mostrado limitaciones relacionadas con la baja utilidad que ofrece la evaluación, pues en aras de lograr los “productos finales” se han descuidado los procesos internos de las organizaciones de la Administración Pública, sin que se lleve a cabo la función evaluativa de manera permanente y sistemática para retroalimentar la toma de decisiones y generar información de utilidad no sólo a partir de los resultados de la acción pública, sino sobre su mismo desarrollo, considerando sus dimensiones legal, valorativa y programática, y no únicamente su aspecto presupuestal.

El interés en la medición de los resultados y el ejercicio de los recursos financieros, como lo propone el modelo de Presupuesto basado en Resultados, puede llevar el riesgo de omitir algunos de los elementos importantes de la modernización administrativa y de mejora de la gestión, tales como la evaluación del desempeño organizacional, la transformación de sus prácticas, así como el desarrollo de sistemas y procesos internos que permitan tener impacto en la eficiencia de todos los recursos⁵⁸ y, con base en ello, elevar la calidad de los servicios para satisfacer necesidades, demandas y expectativas de los grupos de interés. De ahí la crítica al diseño y operación de la política de evaluación de la gestión durante el sexenio 2006 – 2012, regida por los criterios del enfoque presupuestal basado en resultados, mismo que subsume a otros mecanismos complementarios de evaluación.

El propósito no es minimizar la importancia y validez del enfoque de evaluación a partir de la medición de resultados y racionalización presupuestaria, sino analizar y señalar que en la Administración Pública mexicana actualmente existe un sistema de evaluación en el que dicho enfoque no se complementa de manera efectiva con mecanismos que permitan tener una valoración real en lo que se refiere a la mejora de la gestión, lo cual implica considerar la eficacia y efectividad de la acción pública, la eficiencia con que se ejercen los recursos, así como la

⁵⁸ Se hace referencia a los recursos financieros, así como a los recursos de información, materiales, tecnológicos y factor humano.

oportunidad con que se atienden las demandas ciudadanas.

Al predominar una visión cuyo foco de interés es la consecución de resultados y la racionalización del presupuesto, el marco institucional en el que se lleva a cabo la evaluación de la gestión pública muestra limitaciones importantes que impiden, en primer término, cumplir con uno de los propósitos fundamentales de la tarea evaluativa consistente en asumir el papel de elemento de retroalimentación para la toma de decisiones y constituirse como mecanismo de aprendizaje organizacional. Como consecuencia de ello, se advierten dificultades para lograr una mejora de la gestión, y más aún, lograr una transformación administrativa guiada por la confianza en el gobierno, la coordinación entre los agentes de los distintos órdenes gubernamentales, la colaboración entre los sectores público, social y privado, el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la construcción de capacidades para elevar la competitividad.⁵⁹

Entre las contradicciones que se pueden observar en el diseño institucional del Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, está el hecho de que no existía una disposición normativa que obligara al cumplimiento de los compromisos establecidos y contraídos por parte de las dependencias y entidades; esta falla es contraria a los principios de rendición de cuentas y control de gestión, e incluso al mismo enfoque de presupuesto basado en resultados. “Si bien es cierto que los programas operativos anuales serán una herramienta importante para que las dependencias cuenten con las medidas específicas de reforma, no se identifica algún instrumento normativo o programático en el que se obligue a las dependencias a cumplir con los compromisos expresados en los convenios de gestión.”⁶⁰

⁵⁹ Sobre una reflexión profunda de estos puntos, véase Dussauge Laguna, Mauricio I., “¿De las E’s a las C’s? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en Pardo María del Carmen (coordinadora), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.

⁶⁰ Zabaleta Solís, *op. cit.*, p. 64.

Al carecer de un mecanismo para regular y sancionar, no se podían establecer obligaciones para las dependencias y entidades. Zabaleta lo plantea de la siguiente forma: “normativamente no se especifica cómo los compromisos se relacionarían con los instrumentos institucionales de rendición de cuentas como de control de la gestión, así como el proceso de elaboración presupuestal.”⁶¹ Otra contradicción del modelo es que

“la tradición burocrático-legal mexicana ha incrementado *ad nauseam* la cantidad de regulaciones y obligaciones de control legal, lo cual limita enormemente la capacidad de los gerentes de asignar sus recursos disponibles a las áreas más eficientes o efectivas. Con esto mismo se limitan los alcances de rendición de cuentas del modelo presupuestal, al seguir manteniendo un esquema de control sobre los insumos y no necesariamente sobre los resultados.”⁶²

Este señalamiento permite aseverar que el peso de la tradición burocrática y corporativa es uno de los elementos que obstaculizaron la aplicación de diversos principios y mecanismos contemplados en el Programa para la Mejora de la Gestión, ya que aun cuando se trataba de incentivar a las dependencias y entidades para que, con base en los resultados logrados, obtuvieran mayor cantidad de recursos presupuestales; esta capacidad de gerencia en el ámbito público se vio limitada precisamente por la existencia de esas barreras tradicionales.

Una limitación adicional que se puede observar en cuanto al diseño institucional del sistema de evaluación en el ámbito de la Administración Pública mexicana, es que “al no existir un nivel de evaluación macro en el que se hace una vinculación entre programas y organizaciones que están orientadas hacia una política pública determinada, tampoco se observa con claridad un alto grado de integración horizontal.” Esto significa que no existía una integración en cuanto a los diferentes

⁶¹ *Ídem*, p. 64.

⁶² *Ídem*, p. 69.

mecanismos, en este caso los que eran responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otro lado, lo que correspondía a la Secretaría de la Función Pública, particularmente el Programa Especial de Mejora de la Gestión, de ahí que se hable de un sistema de evaluación desintegrado.

Se identifica una pobreza de resultados en cuanto a la aplicación de mecanismos para evaluar la gestión pública, ya que la evaluación debe ser un proceso de aprendizaje organizacional, principio que no se cumplió. Los resultados obtenidos por la aplicación del PMG se pueden interpretar como un intento por introducir mejoras en la Administración Pública Federal, pero que carece de un marco institucional adecuado para diseñar, aplicar y desarrollar un sistema de evaluación efectivo, propiciando que el ejercicio evaluativo se convirtiera en un fin en sí mismo, dado que se utilizó como un argumento discursivo, pero sin tener el impacto esperado en la gestión pública y en las relaciones de ésta con sus grupos de interés.

2.3 El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012

2.3.1 Relación entre el PND y el PMG

De acuerdo con el Artículo 26 constitucional, corresponde al Ejecutivo Federal realizar la planeación del desarrollo nacional; en la Ley de Planeación, se establece que ésta deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 (PND) establecía cinco ejes de política pública:⁶³

- Estado de Derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleos
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, asumió el carácter de programa especial y quedó circunscrito en el 5º eje de política pública contemplado en el PND “Democracia efectiva y política exterior responsable”, particularmente en el Objetivo 4 “Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo señalaba que “... para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública... Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.”⁶⁴ A su vez, el Objetivo 4, mencionado arriba, contemplaba cinco estrategias comprendidas en: eficiencia y eficacia mediante el uso de tecnologías de información, eficiencia del gasto y la operación, profesionalización del personal público, adopción del presupuesto basado en resultados mejorando la rendición de cuentas e implementando sistemas de evaluación. Éste era, en términos generales, el contexto institucional

⁶³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, aprobado mediante Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007.

⁶⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/eficacia-y-eficiencia-gubernamental.html>.

del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública (PMG).

2.3.2 Objetivos, estrategias y líneas de acción

El Programa Especial del Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)⁶⁵ constituyó un medio para evaluar y medir el desempeño administrativo del gobierno, así como la calidad de los servicios y programas gubernamentales; su reto era constituirse como instrumento para superar viejos paradigmas administrativos; su diseño y aplicación atendían a criterios propios del trabajo de organizaciones internacionales que impulsan estructuras y acciones de *buen gobierno*,⁶⁶ lo que implica una preocupación por la mejora de la gestión, entendida como la creación de nuevas capacidades institucionales y la ampliación de las existentes para mejorar la Administración Pública. Entre esas líneas se pueden señalar: la mejora regulatoria, la gestión del desempeño y la incorporación de tecnologías de la información.

El PMG se sustentaba en un enfoque orientado a resultados más que a procesos y se concebía como guía para modernizar la función administrativa del gobierno y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; establecía que la evaluación se orientaba hacia la mejora y no era sólo un elemento de apoyo al control. Su alcance abarcaba las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

⁶⁵ PMG 2008-2012, <http://www.sfp.gob.mx>

⁶⁶ Se invoca el Programa de Trabajo 2007 – 2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la OCDE, donde se hace referencia a las líneas de buen gobierno, que incluye temas como la mejora regulatoria, gestión del desempeño y la incorporación de tecnologías de la información a la prestación de servicios públicos; asimismo, esto está ligado a las prácticas que se desarrollaron en países como Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido. En ese mismo sentido, también se habla del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual suscribió México en 2006, donde se contempla la necesidad de abrir la función pública al escrutinio ciudadano para la toma de decisiones y, a partir de eso, establecer prácticas de rendición de cuentas sobre el desempeño gubernamental. PMG 2008-2012, <http://www.sfp.gob.mx>

“Estrategias, Objetivos y líneas de acción”		
Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal	Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos.	Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos.
		Mejorar los trámites y servicios mediante la reducción de cargas administrativas y el establecimiento de estándares de servicio.
		Establecer espacios funcionales y accesibles a toda la población, para la prestación de trámites y servicios.
		Incorporar la opinión de los usuarios en la mejora de la calidad de trámites y servicios.
	Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las TIC.	Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF.
		Impulsar el desarrollo del gobierno digital con los diferentes niveles de gobierno y la sociedad en general.
Incrementar la efectividad de las instituciones	Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados.	Incrementar el ejercicio oportuno del gasto en la APF.
		Planificar de manera coordinada las políticas objetivas y procesos de las instituciones, vinculando la utilización de TIC, recursos humanos financieros y materiales, para alcanzar los mismos.
		Determinar el logro de los objetivos institucionales, en términos de calidad y oportunidad, así como su impacto en las prioridades nacionales.
		Elaborar sistemas de información sobre gestión institucional, que permitan conocer la eficiencia, identificando áreas de oportunidad en el desempeño.
	Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.	Implementar políticas, modelos y prácticas exitosas de gestión de recursos humanos en las instituciones.
		Vincular la evaluación del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño institucional.
	Simplificar la regulación que rige a las instituciones.	Mejorar el marco normativo de las instituciones.
	Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución, incrementando su eficiencia.	Simplificar y estandarizar los procesos relacionados con los proyectos de infraestructura, las contrataciones públicas y los PPI.
		Incrementar la efectividad de las

		instituciones clave para el logro de los objetivos del PND.
		Eliminar la duplicidad de procesos de las instituciones.
		Interconectar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con los trámites.
		Aprovechar y optimizar el uso de TIC para elevar la eficiencia del gobierno.
		Establecer políticas para la administración y operación de TIC en la APF.
	Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.	Mejorar la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.
		Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras a las instituciones de la APF.
Minimizar los costos de operación y administración de las Dependencias y Entidades	Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación, usándolos para mejorar el quehacer sustantivo de las instituciones.	Mejorar la contratación de bienes y servicios.
		Racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas, a través de modelos de eficiencia y calidad.
		Incrementar la proporción en el uso de recursos financieros entre áreas sustantivas y administrativas.
	Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.	Mejorar el aprovechamiento de los bienes inmuebles.
	Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF.	Transformar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones de la APF adecuándolas a sus funciones y procesos.
Aumentar la proporción de servidores públicos con funciones sustantivas respecto de los que realizan funciones administrativas.		

Elaboración propia con datos tomados del PMG.

2.3.3 Estructura y operación

La estructura del PMG estaba constituida por dos módulos: el normativo y el institucional. En el Módulo Normativo “se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo respetando la legalidad y al mismo

tiempo facilitando la gestión de las instituciones, eliminando prácticas burocráticas y fomentando una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.” De esta manera, se pretendía mejorar el marco normativo en temas de aplicación general, como son: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, ejercicio presupuestal, contabilidad gubernamental, entre otros, buscando la simplificación del quehacer administrativo sin violentar la legalidad.

Por su parte, el Módulo Institucional se enfocaba en “el desarrollo y la modernización de las estructuras y procesos de operación cotidiana” de las organizaciones que integran la Administración Pública Federal; por ello, tenía como propósito “mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, mismos que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad.” El Módulo Institucional estaba integrado por un Componente Estándar y un Componente Específico.

El Componente Estándar “se basa en la mejora de las áreas gerenciales comunes a todas las instituciones”, las cuales se desagregan en distintos temas considerados como materia de mejora y modernización de la gestión pública; cada uno de estos temas “es tratado y definido como un sistema de intervención en el contexto del PMG.” Por su parte, el Componente Específico “articula y sistematiza las acciones y proyectos nuevos o en marcha que realizan las instituciones de la APF para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos que le son practicadas por diversas instancias evaluadoras y/o fiscalizadoras”, pretendiendo con ello la mejora del desempeño de cada institución.

2.3.4 Sistemas

Los Sistemas que integraban esta parte del Módulo Institucional (específicamente el Componente Estándar) eran:

SISTEMA	OBJETIVO
Mejora Regulatoria Interna	Mejorar el marco normativo interno de las dependencias y entidades mediante el proceso de calidad regulatoria.
Trámites y Servicios Públicos de Calidad	Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a los usuarios el acceso de manera oportuna y con la calidad requerida.
Sistemas de Atención y Participación Ciudadana	Constituir las necesidades y expectativas de los usuarios como un insumo estratégico para que la APF asegure la satisfacción ciudadana con los trámites y servicios en un entorno de atención ciudadana integral.
Procesos eficientes	Incrementar la eficiencia de las instituciones de la APF a través de la mejora integral de sus procesos.
Racionalización de Estructuras	Orientar la estructura organizacional a resultados, alineándola con los objetivos de la institución, a fin de mejorar el desempeño institucional.
Gobierno Digital	Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de entrega de servicios públicos mediante la implantación de sistemas y aplicaciones automatizadas integrados, institucionales e interinstitucionales.
Desregulación	Desregular la actividad económica. Eliminar parcial o totalmente la regulación nociva para algún sector económico o área regulatoria específica.

En la siguiente tabla se muestra la relación entre los sistemas, estrategias y resultados esperados en el contexto del PMG⁶⁷

SISTEMA	Estrategias	Resultados esperados
MEJORA REGULATORIA INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar el proceso de calidad regulatoria. • Difundir permanentemente el marco normativo interno vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Certeza jurídica • Calidad regulatoria en el marco normativo interno
TRÁMITES Y SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Depurar y mejorar trámites y servicios de alto impacto. • Mejorar la funcionalidad de las áreas del servicio para el usuario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del total de trámites y servicios de la Institución • Trámites y servicios mejorados • Eliminación de trámites
ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios • Conocer las necesidades y expectativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el grado de funcionalidad de los mecanismos de voz existentes. • Captar la voz del usuario en los trámites y servicios.
PROCESOS EFICIENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar el análisis, la medición y mejora de procesos. • Seleccionar los procesos a mejorar y analizar los procesos seleccionados a fin identificar mejoras en su desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en la efectividad y eficiencia de los procesos, • Reducción de los tiempos de producción y entrega de productos o servicios, • Reducción de los requerimientos y actividades del proceso, • Disminución de costos y cargas administrativas.
RACIONALIZACIÓN DE ESTRUCTURAS	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionar al recurso humano respecto de las funciones sustantivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con la información necesaria para el diagnóstico de la estructura organizacional con alineación estratégica y normativa
GOBIERNO DIGITAL	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC. • Establecer el marco normativo para la administración y operación de TIC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de mejora institucional en materia de Gobierno Digital
DESREGULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar información para determinar el total de trámites y servicios federales y para analizar y dar seguimiento. • Proponer y programar acciones de desregulación, bajo un enfoque de procesos orientado a mejorar. . 	<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación de los principales temas o procesos de la actividad económica.

⁶⁷ Elaborado con base en información del PMG.

Éstos eran administrados como sistemas de intervención y, a través de un Manual de Operación del Módulo Institucional, la Secretaría de la Función Pública señalaba los sistemas que serían objeto de mejora en un ejercicio específico. Los sistemas mencionados contemplaban etapas de desarrollo acordes a cada institución, así como indicadores que permitieran medir el grado de avance y mejora de cada organismo público. Cuando el PMG fue implementado por el Gobierno Federal, se preveía que este componente permitiría la incorporación paulatina de nuevas áreas y sistemas, siguiendo un proceso de adaptación incremental y ajuste, integrando las acciones y políticas que surgieran en materia de Mejora de la Gestión a lo largo del periodo de gobierno.

Sin embargo, y aun cuando una metodología de trabajo por proyectos fue presentada desde septiembre de 2008⁶⁸, en la práctica las dependencias pioneras en materia de rediseño de procesos⁶⁹, apoyadas por sus Grupos Técnicos de Apoyo eran quienes únicamente suscribían Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión que impactaban la realidad institucional, esto se debía en gran parte a que las tareas de diagnóstico y de mejora comenzaron a rezagarse en Entidades o Desconcentrados más pequeños que no contaban con asesoría al respecto.

La situación prevaleció hasta 2009 dado que, para 2010, con la publicación del *Manual de Operación del Módulo Institucional*, también fue publicada la *Guía para Integrar Proyectos de Mejora*, documento que señalaba una reorientación de la operación del programa, la cual sería a través de proyectos de mejora que integrarían los temas de los sistemas del PMG “para lograr sinergias y resultados

⁶⁸http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1608/3/tema_08-pmg.pdf Consultada el 13 de septiembre de 2013 a las 2:20pm.

⁶⁹ Entre estas organizaciones, pueden mencionarse la SAGARPA, SENER, SEP, COFECO, IMSS, FIRA. Estas instituciones sirvieron como referente para el registro de “Casos de éxito en mejora de trámites, servicios y gestión”. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgrp/casos-de-exito-en-mejora-de-tramites-servicios-y-gestion.html>.

de impacto” con la finalidad de incrementar la eficacia del PMG.⁷⁰ A partir de ese momento, y apoyándose en la función de los Órganos Internos de Control como parte del Componente Específico, fue posible establecer una obligatoriedad para la suscripción de al menos un Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) por cada dependencia, entidad u órgano desconcentrado de la APF.

2.3.5 Situación general de la evaluación de la gestión

Aunque el gobierno federal estableció diferentes instrumentos, tanto legales como administrativos, para dar solidez a los mecanismos de evaluación de la gestión pública, no se logró el cometido; entre las manifestaciones del problema, se pueden mencionar las siguientes:

- La evaluación no se consideró habitualmente como un insumo para retroalimentar la toma de decisiones y la planeación. Por no identificarla como una actividad propia, difícilmente contribuía a un aprendizaje y a la mejora de resultados, por lo que las dependencias y entidades no reconocían que aportara valor, sino que más bien se trataba de una forma distinta en que eran fiscalizadas por agentes externos.
- Los criterios del Presupuesto Basado en Resultados se sobreponían a los medios, e incluso a los fines, del Programa Especial de Mejora de la Gestión, así como al Sistema de Evaluación del Desempeño. Al haber una relación de jerarquía y no un esquema de complementación entre estos instrumentos, se puede cuestionar la efectividad del modelo de evaluación de la gestión pública.
- Los mecanismos de evaluación estaban orientados fundamentalmente a la medición de los resultados obtenidos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estimados principalmente en términos presupuestales, pero no tenían aportaciones sustanciales a la mejora de los

⁷⁰ Secretaría de la Función Pública, *Guía para integrar proyectos de mejora de la gestión, 2010*, consultada en http://www.oic.sep.gob.mx/porta13/doc/PMG2010/guia_para_integrar_proyectos_de_mejora_.pdf el 13 de septiembre de 2013 a las 6:43pm.

sistemas, procesos y prácticas organizacionales, ni a la relación con el ciudadano, lo que llevó a la conservación y reproducción de un sistema cerrado.

- El diseño y aplicación de los mecanismos de evaluación no lograron la conformación de un sistema administrativo público eficaz y eficiente que cumpliera con los principios de transparencia, rendición de cuentas y mejora de la gestión.
- La evaluación de la Administración Pública se centró en el control y seguimiento del ejercicio presupuestal, sin atender otras manifestaciones del problema, como los mecanismos necesarios para mejorar internamente los procesos de gestión y ofrecer servicios de calidad para atender las necesidades, demandas y expectativas ciudadanas.

Con base en estos planteamientos, y después de haberse implantado el Sistema de Procesos Eficientes en las organizaciones de la Administración Pública, en el siguiente capítulo se analizan datos relativos a cuestiones tales como:

- a. Alineación de la operación de procesos a los elementos estratégicos de las dependencias y entidades
- b. Identificación y gestión de procesos críticos
- c. Sistema de información para la evaluación de los procesos
- d. Evaluación de procesos y mejora de la gestión.
- e. Viabilidad de los procesos de gestión pública

El análisis de los datos tiene la finalidad de mostrar la brecha existente entre lo que discursivamente se anunció y los resultados obtenidos en la realidad en lo que se refiere a los evaluación de procesos en el ámbito de la gestión pública mexicana. Para ello se analiza la influencia del desarrollo tecnológico en la transformación de los modelos administrativos, particularmente en la concepción e integración de sistemas de gestión por procesos.

CAPÍTULO 3. EL ENFOQUE DE PROCESOS: MARCO REFERENCIAL PARA ANALIZAR EL PMG Y EL “SISTEMA PROCESOS EFICIENTES”

3.1 Tecnología y Procesos en las organizaciones modernas

3.1.1 La influencia tecnológica en los modelos organizacionales

Entre los factores que influyeron de manera importante para hacer más evidente la disfuncionalidad de las organizaciones del gobierno durante las dos últimas décadas del Siglo XX, se encuentra el desarrollo tecnológico.¹ La incapacidad de respuesta gubernamental ante las condiciones de un entorno globalizado se debió, en buena medida, al predominio de sistemas y procesos manuales que llevó a las estructuras administrativas a un gigantismo costoso y deficiente, poniendo de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una introducción paulatina de nuevas tecnologías² soportadas por sistemas informáticos.

En el ámbito de la Administración Pública, durante gran parte del Siglo XX los modelos organizacionales se sustentaron en la teoría del proceso administrativo,³ cuyo diseño y orientación se basaban en el paradigma estructural centrado en el análisis orgánico-funcional, donde la asignación de funciones, así como la determinación de sistemas, métodos y procedimientos de gestión derivaban del diseño organizacional y no de procesos orientados a generar bienes o servicios para satisfacer a los usuarios finales.

¹ Pérez, Carlota, *Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero*, México, Siglo XXI, 2002.

² La tecnología no se refiere sólo al diseño y aplicación de medios computacionales y electrónicos en los procesos productivos o de servicios; en un sentido amplio, hace alusión a diversas técnicas, sistemas, conocimiento y métodos de organización, ejecución y control.

³ Entre los autores más destacados se encuentran Taylor, Frederick, *Principios de la Administración Científica*, Herrero Hermanos, México, 1974; Etzioni, Amitai, *Burocracias: estructura y legitimación, Organizaciones Modernas*, Unión Tipográfica Editorial, México, 1972; Fayol, Henry, *Principios Generales de Administración*, Herrero Hermanos, México, 1974; Mayo, Elton, *Clásicos de Administración*, Editorial Limusa, México, 1978.

En la perspectiva del análisis orgánico-funcional, el desempeño e integración estructural de las organizaciones tienen una dinámica donde se pueden identificar dos dimensiones que guardan interrelación: una horizontal, a la que corresponde la coordinación, y otra vertical, a la que corresponde el control. De la identificación de estas dimensiones provienen dos principios básicos: a) a mayor diversidad de funciones, mayor crecimiento horizontal y mayor necesidad de coordinación; b) a mayor volumen de trabajo, mayor crecimiento vertical y mayor necesidad de control. Durante muchos años la aplicación de estos dos principios se realizó mediante sistemas manuales de administración de información.

Con una diversidad creciente de funciones en las instituciones, hubo un crecimiento horizontal y, como consecuencia de ello, un mayor requerimiento de coordinación, pues el tramo de control se incrementaba progresivamente. De manera paralela, por los mayores volúmenes de trabajo, el crecimiento vertical también se incrementó y, por ende, fue necesario disponer de más mecanismos de control, muchos de ellos sin estar enfocados en los impactos que la gestión pudiera tener en los usuarios finales, sino centrados en asegurar el cumplimiento de una norma, procedimiento u orden de trabajo, sin aportar valor interno o externo.

La inercia incremental en las estructuras de las organizaciones públicas llegó a tal grado que derivó en disfuncionalidad, pues el flujo de la información para la toma de decisiones, lo mismo que las instrucciones para lograr la operación, que van del primer al último nivel y viceversa, se hicieron lentas y muchas veces ineficaces. El resultado fue un aumento considerable de errores y, en consecuencia, mayor número de rectificaciones, elevación de costos de operación y aumento en los costos de mala calidad.⁴

⁴ Situaciones como éstas, dieron pauta para las críticas al modelo burocrático, señalando que los “principios administrativos” se convierten en “conceptos proverbiales”. Véase Simon, Herbert, *El Comportamiento Administrativo*, México, Editorial Aguilar, 1988.

Adicionalmente, los problemas vinculados con las estructuras burocráticas propiciaron que el desempeño de las organizaciones se viera afectado por el hecho de que la recopilación de la información se realizaba en forma horizontal, pero se integraba jerárquicamente hacia arriba, en forma vertical, lo que obstruía la racionalidad y oportunidad de los procesos para la toma de decisiones.⁵

Uno de los medios más utilizados para tratar de resolver los problemas de gigantismo y mala calidad en las organizaciones, fue el uso de sistemas informáticos. Había la necesidad de prestar más y mejores servicios con recursos cada vez más ajustados, en un contexto de expectativas sociales crecientes. Una ágil adaptación de estructuras administrativas en acompañamiento a la implementación de tecnologías de la información, en contraste con las formas tradicionales, características del enfoque burocrático, donde se privilegiaba el cumplimiento de los procedimientos administrativos reglamentados sobre el desarrollo de la actividad como proceso o producto final

El planteamiento para atemperar las disfuncionalidades que se generaron en el paradigma burocrático fue el siguiente: ante la presencia de un crecimiento funcional, tendría que haber mayor diversidad de bases de datos institucionales; por su parte, ante un gran crecimiento vertical, había la necesidad de contar con sistemas con mayor capacidad para almacenar y procesar datos. Dicho planteamiento se sustentaba en que las redes informáticas podían dar acceso a varios usuarios de manera simultánea para la consulta, registro y actualización de datos, lo que a su vez permitiría que la programación, ejecución y evaluación de la gestión en las organizaciones se pudiera efectuar en tiempo real. Así, el enfoque de gestión por procesos se presentaba como una alternativa al paradigma orgánico-funcional, pues no se

⁵ Es lo que Merton denominó “aprendizaje disfuncional de la burocracia”, reflejado en el desplazamiento de las metas por los medios instrumentales, incapacidad adiestrada, conformismo. Merton K. Robert, *Teoría y Estructura Sociales*, España, Fondo de Cultura Económica de España, 2003.

requería de estructuras gigantescas ni de complejos, y muchas veces confusos, sistemas manuales para la administración de la información. Esta nueva propuesta fortaleció el concepto del *downsizing*, consistente en la reducción de estructuras y personal, adoptando modelos más flexibles y planos.⁶

El influjo de las nuevas tecnologías en el desempeño de las organizaciones públicas está vinculado con el enfoque de procesos.⁷ Esta influencia en el diseño y operación de las organizaciones ha permitido establecer escenarios, en los planos nacional e internacional, donde se puede observar lo siguiente:

- a) El desarrollo de la tecnología en el manejo y control del conocimiento, está transformando los procesos de producción, comercialización y prestación de servicios.
- b) El control de datos que genera más información ha producido los fenómenos de globalización de la información y globalización económica, transnacionalización del capital y transmutación de los mercados financieros, fortaleciéndose así una

⁶ El *downsizing* se refiere a la reestructuración organizacional a través de la mejora a sus sistemas de trabajo y, fundamentalmente, la reducción de la plantilla de personal para implementar estrategias orientadas al *rightsizing* (tamaño organizacional óptimo). Véase Cameron, Kim S., et. al., *Downsizing and redesigning organizations*, New York, Oxford University Press, 1995. Véase también Toeffler, Alvin, *El Cambio del Poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994.

⁷ De hecho, algunos de los argumentos de la Nueva Gestión Pública están soportados por los principios del enfoque de la administración por procesos. Aguilar Villanueva, Luis F., Conferencia “La Nueva Gestión Pública después de la Crisis”, <http://www.youtube.com/watch?v=eQbhCvdVSEc>, consultada el 19 de agosto de 2012. Asimismo, algunos autores toman como base el documento editado por la OCDE, *Administration as Service, the Public as Client*, Paris, 1987, para determinar con exactitud la fecha en la que la Nueva Gestión Pública surge con un mayor nivel de aceptación para los gobiernos, lo anterior deviene del hecho de que en dicho documento se fijaba lo siguiente: “Es ya un lugar común en todos los países de la OCDE que las reformas administrativas no pueden hacerse improvisadamente de una sola vez y en breve espacio de tiempo. Las reformas globales suelen conducir a metas irrealizables y a resultados frustrantes por afectar a demasiados intereses. Reformar la Administración es, por contra, una tarea diaria. No existe una sola medida o conjunto de ellas que haga el milagro de transformar la Administración y convertirla en un paraíso. La estrategia que en este punto recomienda la OCDE, y que es práctica habitual en casi todos los países, consiste en actuar sobre un número pequeño de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo radicalmente, en profundidad, para que su fuerza de expansión repercuta positivamente sobre los restantes”. Ruíz López, Joaquín. *Calidad en la Gestión Pública: Del azar a la necesidad*. Documento para la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD, 2012. pp 2, 3.

economía simbólica en contraposición a la economía real, lo que ha venido a agudizar la competencia y productividad a nivel mundial.

- c) Como consecuencia de los procesos de globalización y el uso de nuevas tecnologías, surgieron los bloques económicos, los cambios de poder a nivel mundial y al interior de cada país, así como la transformación de la estructura social y política, por ende, la del Estado y su Administración Pública.⁸

La aplicación del avance tecnológico ha permitido que la planeación, organización, ejecución y evaluación de la gestión se pueda efectuar en tiempo real, impulsando la recomposición de las organizaciones y obteniendo, entre otros resultados, el manejo actualizado de grandes volúmenes de información, la creación de bases de datos interactuantes y la adopción de nuevas formas de gestionar, con la finalidad de posicionarse en un entorno competitivo. En este contexto, la gestión por procesos destaca entre las tecnologías que se aplican para el desarrollo institucional.⁹

3.1.2 Análisis de procesos para el desarrollo institucional

El enfoque de procesos centra su atención en el análisis de las actividades de una organización para ordenarlas y, en su caso, reconstruirlas, integrándolas en procesos, los cuales son clasificados para que todos sus elementos estén alineados con los objetivos y metas, estableciendo la forma en que han de alcanzarse y el método que se debe aplicar para medir el avance. Este enfoque se contrapone con el paradigma orgánico-funcional, cuyo foco de atención es, como ya se apuntó, la organización y su funcionamiento.

El paradigma orgánico-funcional parte del principio de que, establecido el objetivo, se diseña la organización y las funciones que las distintas unidades deben realizar para alcanzar los propósitos institucionales y, posteriormente, se

⁸ Acosta Esparza, Daniel, *Las tecnologías de Punta para el Desarrollo Institucional*, México, CEDA, 2000.

⁹ Otras tecnologías son la calidad total, el *benchmarking*, el *outsourcing*, administración de riesgos, *downsizing*, *rightsizing*, *empowerment*, *coaching*. Acosta Esparza, Daniel, *op. cit.*

diseñan los procedimientos;¹⁰ en cambio, el enfoque de procesos se basa en el principio de que, a partir del objetivo, se determina cuál es el conjunto de actividades integradas y alineadas con ese objetivo, para que, posteriormente, se defina la estructura orgánica y funciones correspondientes, así como los instrumentos e insumos que se utilizan en los procesos. Una de los elementos distintivos de este enfoque es el énfasis que se pone en la generación de valor en el desarrollo de las actividades, necesario para obtener uno o varios productos, que pueden ser bienes o servicios de utilidad para los usuarios.

3.1.3 Tipos de Procesos

Entre los criterios más usuales para clasificar los procesos de una organización se encuentran aquellos que los identifican por: su carácter, por su misión, o bien, por su criticidad en función de su nivel de riesgo.¹¹

Por su carácter, los procesos pueden ser sustantivos, adjetivos (o de apoyo), o de gestión.¹² Los *procesos sustantivos* se encuentran directamente relacionados con la esencia y razón de ser de una organización, dándole identidad, y se encuentran inmersos en los programas y proyectos enfocados en la materialización de su misión. Por su parte, los *procesos adjetivos* se integran por el conjunto de actividades comunes a diversas organizaciones, dan sustentabilidad operativa a los procesos primarios, y tienen como fin principal apoyar la consecución de los objetivos institucionales. A su vez, los *procesos de gestión* tienen como propósito monitorear y evaluar los avances y la eficacia organizacional, para diferenciarlos de los procesos de apoyo, destaca que rara vez están relacionados con la operatividad diaria, son más bien atemporales;

¹⁰ Ver Johansson, Henry, *et, al., Reingeniería de Procesos de Negocios*, México, Limusa, 1994.

¹¹ Cabe destacar que la tipología derivada de estos criterios, aunque usual, no constituye una norma o una práctica generalmente aceptada. De hecho, en la literatura especializada, algunos autores denominan de distinta manera a procesos con características similares.

¹² Halliburton, Eduardo, *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública – Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR, 2006, pp. 65 ss.

algunos ejemplos de este tipo de procesos son el planeamiento estratégico o la generación de información para la toma de decisiones de las autoridades.

Por su misión, los procesos pueden ser operativos, de apoyo, de gestión y de dirección.¹³ Los *procesos operativos* son los principales responsables de conseguir los objetivos organizacionales; son equivalentes a los procesos sustantivos, puesto que están orientados a la obtención del producto final y generan valor. Los *procesos de apoyo* proporcionan el personal y los recursos necesarios para el resto de los procesos, conforme a los requisitos de los clientes internos. Los *procesos de gestión* recogen datos de los demás procesos y generan información de valor para los clientes internos, de manera que a través de actividades de evaluación, seguimiento y medición ayudan al control y mejora de los demás procesos. Los *procesos de dirección* son transversales a la organización y tienen que ver con la formulación, comunicación, seguimiento y revisión de la estrategia organizacional.

Por su parte, los *procesos críticos* son aquellos que requieren una atención particular e inciden de manera directa en los resultados organizacionales; entre sus características más importantes están las siguientes: tienen un elevado riesgo técnico; dependen de personal muy especializado; sus resultados tienen un impacto importante en la satisfacción o insatisfacción de los usuarios; dan lugar, de manera reiterada u ocasional, a incidencias conocidas, resultados erróneos o fuera de los límites predefinidos, lo que significa que carecen de un control riguroso; asimismo, este tipo de procesos pueden perdurar en el tiempo por estar ligados a tecnologías críticas, que necesitan de un trato específico por parte de los responsables.¹⁴ Ahora bien, por su criticidad en función de su nivel

¹³ Pérez Fernández de Velasco, José Antonio, *Gestión por procesos*, Madrid, España, ESIC Editorial, 2010, pp. 107 ss.

¹⁴ Junta de Castilla y León, *Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos*, Castilla y León, España, 2004, pág. 60.

de riesgo, se clasifican en *procesos críticos* y *procesos no críticos*.¹⁵ Los procesos tienen cuatro niveles: grave, alto, medio, bajo (controlado).¹⁶

- Riesgo grave. Se presenta cuando la probabilidad de ocurrencia y el grado de impacto son muy altos, por lo que se requiere aplicar una acción correctiva inmediata.
- Riesgo alto. Se presenta si la probabilidad es alta y el impacto es medio o bajo, por lo que requiere vigilancia constante y aplicación de acciones periódicas.
- Riesgo medio. Se presenta cuando el grado de impacto es alto y la probabilidad es media o baja, por lo que requiere, principalmente, medidas de seguimiento y, con menor frecuencia, aplicación de medidas correctivas.
- Riesgo bajo o controlado. Se presenta cuando el grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia son bajos, por lo que se debe vigilar que éstos no se incrementen por el efecto de cambios en el entorno.

Aplicando un criterio basado en los niveles de riesgo, los *procesos críticos* son aquellos que incluyen riesgo grave o alto; los procesos *no críticos* son aquellos con riesgo medio o bajo.¹⁷

3.2 El Sistema “Procesos Eficientes” del PMG

3.2.1 Descripción del Sistema

El Sistema “Procesos Eficientes” del PMG intentó poner en práctica el enfoque de gestión por procesos, tratando de imprimir diferencia con los modelos

¹⁵ Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008—2012*.

¹⁶ Secretaría de la Función Pública, *Modelo de Administración del Riesgo, Fortalecimiento de Control Interno*, México.

¹⁷ En el capítulo 4 se abunda sobre la criticidad de los procesos.

organizacionales tradicionales basados en la gestión por funciones. Entre sus propósitos estaba la creación de sinergias con otros sistemas institucionales, permitiendo la implementación y seguimiento de las mejoras; asimismo, se planteaba la aplicación de mecanismos metodológicos para medir y dar seguimiento al desempeño de los procesos hasta lograr su mejora continua.

En una primera instancia el PMG previó estrategias por etapas, con resultados esperados y medios de verificación; éstas se integraban en la institucionalización del análisis, la medición y la mejora, con el fin de incrementar la efectividad y eficiencia de los procesos, reducir los tiempos de producción y entrega de servicios, así como los requerimientos y actividades, junto con los costos y cargas administrativas.¹⁸

De igual forma, se reconocían dos tipos importantes de procesos: sustantivos y administrativos. Para la consecución de los resultados se planteó una estrategia cronogramática que consistió en seleccionar los procesos sustantivos a mejorar durante octubre y noviembre de 2008, analizar los procesos seleccionados a fin de identificar mejoras en su desempeño entre diciembre de ese año y abril de 2009, seleccionar las mejoras a implementar durante mayo de 2009, ejecutarlas y aplicar el ciclo de mejora continua entre junio y noviembre de 2009.

Para el caso de los procesos administrativos, era necesario registrar la información relacionada con las actividades para la elaboración de los productos de las oficialías mayores o equivalentes durante noviembre y diciembre de 2008, la identificación de los procesos administrativos a mejorar en marzo de 2009, el análisis de los procesos seleccionados a fin de identificar mejoras en su

¹⁸ Los indicadores contemplados en el Sistema eran: 1) Procesos sustantivos mejorados; 2) Productos definidos en el Manual Único de Procesos Administrativos (MUPA) con actividades registradas; 3) Productos definidos en el MUPA clasificados en grupos; 4) Disminución de cargas administrativas. Todos estos indicadores eran de un nivel básico, pues su fórmula de cálculo era una simple suma, o bien, un porcentaje de registro, sin dar cuenta de las relaciones causales en el desempeño del proceso o de la contribución de éste a los objetivos organizacionales.

desempeño durante marzo y abril de 2009 , la selección de mejoras a implementar entre abril y mayo de 2009 y su implementación entre mayo y diciembre del mismo año. Para ello se preveía la construcción de un Manual Único de Procesos Administrativos; sin embargo esto no se concretó y se sustituyó por los nueve Manuales Administrativos de Aplicación General.¹⁹

Los principales cambios no se dieron en el sistema, sino en el enfoque de aplicación; en un principio el sistema preveía actividades a realizar que permitirían identificar e implementar mejoras en los procesos. Este Modelo fue utilizado entre 2008 y 2009, presentando dificultades para la evaluación de las estrategias implantadas en cada uno de los sistemas como consecuencia de las diversas características de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los grupos técnicos que se conformaban para el trabajo por sistema, realizaban acciones que perdían de vista la transversalidad de la decisión y no incorporaban de forma homogénea soluciones viables para la vida práctica institucional. Básicamente, realizaban trabajo teórico en el plano de la abstracción, pero era difícil aterrizarlo en proyectos que mejoraran la gestión al interior de las organizaciones.

Los propósitos no se lograron. Entre los factores limitantes más significativos del diseño de este Sistema, está el hecho de que el criterio para la clasificación de los procesos se basó únicamente en el carácter de éstos, es decir, sólo se hacía referencia a procesos sustantivos y administrativos (adjetivos), sin tomar en cuenta su criticidad basada en el nivel de riesgo. Lo anterior implica que el análisis de la gestión, sus alcances e impactos no se sustentaron en criterios de prioridad para identificar lo realmente necesario y se restringían a ciertos aspectos que no siempre estuvieron relacionados con la generación de valor para el

¹⁹ Los nueve manuales son: 1. Adquisiciones Gubernamentales; 2. Auditoría; 3. Control Interno; 4. Obra Pública; 5. Recursos Financieros; 6. Recursos Humanos y Servicio Profesional de Carrera; 7. Recursos Materiales; 8. Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información; 9. Transparencia y Archivos.

fortalecimiento interno de las organizaciones, o bien, para atender necesidades, demandas o expectativas de usuarios externos.

Para el mejor desempeño organizacional, es necesario contar con mecanismos de evaluación que permitan hacer una valoración no sólo de los tipos de proceso, pues esto sólo ayuda a describir situaciones y no a formular explicaciones de por qué los procesos actúan de determinada manera ni a definir cómo pueden mejorarse para que las dependencias y entidades se involucren en una dinámica de creación de valor público. En este sentido, en el siguiente apartado se expone la metodología aplicada en campo que permitió disponer de algunos datos relacionados con la alineación de los procesos a los elementos estratégicos, su nivel de criticidad, así como de la existencia de sistemas de información para su evaluación y viabilidad tendente a mejorar la gestión pública a partir de la aplicación del denominado Sistema de Procesos Eficientes.

3.2.2 Aplicación de instrumentos de investigación en campo

A continuación se presenta y describe el instrumento con el que se llevó a cabo la recopilación de información en campo, para tener puntos de referencia acerca de qué tan efectiva fue la aplicación del Sistema Procesos Eficientes del PMG. Se trata de un cuestionario que se apoya en una escala de tipo Likert, pero reforzado con el Método Delphi; lo anterior significa que el cuestionario no se aplicó a un “público abierto” sino a un grupo de expertos en el tema investigado, involucrados ya sea en el diseño, ejecución, seguimiento o evaluación del *Sistema* referido. El cuestionario se aplicó en 13 organizaciones.²⁰

El análisis considera variables de nivel de medición ordinal: clases diferentes, con un orden cualitativo a partir de la situación de los procesos organizacionales y los resultados obtenidos con la aplicación del Sistema Procesos Eficientes en las

²⁰ La selección del “grupo de expertos” se realizó con base en la *NMX-Z “Muestreo para la inspección por atributos. Métodos de muestreo, tablas y gráficas”*.

dependencias y entidades de la APF. A las clases cualitativas se les asigna un peso, aplicando una escala tipo Likert.²¹

Diagnóstico de mejora de procesos

Para lograr mejoras en los procesos de gestión, es necesario partir de la identificación detallada de los factores que tienen incidencia en las condiciones de su funcionamiento. En este ejercicio lo que se buscó fue establecer el rango de variabilidad de las características cambiantes de los indicadores para conformar, en su conjunto, una de las variables a diagnosticar.

Es importante mencionar que sólo se confirmó, en primer lugar, la existencia de los indicadores, y en segundo, su estado general, por tanto, no se corroboró la manera en que éstos operan en tiempo real. Se utilizaron 15 indicadores, los cuales conformaron, a su vez, cinco variables. Los indicadores agrupados y las variables resultantes son:

AGRUPACIÓN DE INDICADORES POR VARIABLE

INDICADORES	VARIABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Alineación a la misión de la dependencia o entidad. • Alineación a la visión de la dependencia o entidad. • Alineación a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad. 	<p>A. Alineación de la operación de procesos a los elementos estratégicos de la organización.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Determinación y gestión de la criticidad de procesos. • Jerarquización y priorización de procesos. • Generación de valor en los procesos. 	<p>B. Criticidad de los procesos.</p>

²¹ La escala de tipo Likert es una escala de medición de nivel ordinal utilizada en Ciencias Sociales para aplicar cuestionarios, entrevistas y encuestas, principalmente. Al responder a una pregunta de un cuestionario, se especifica la opción que refleja un juicio de hecho o un juicio de valor, ubicándose en una clase con un peso lógico asignado. Méndez Hinojosa, Luz Marina, *Manual práctico para el diseño de la escala de Likert*, México, Trillas, 2006.

INDICADORES	VARIABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información que integre las Bases de Datos. • Bases de Datos. Descripción de los tipos de bases de datos de operación y su aplicación • Los procesos y sistemas de información se documentan en manuales de operación. 	C. Sistema de Información para la evaluación de los procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del Desempeño de Procesos. • Consistencia de los mecanismos de Evaluación Institucional • Impacto de la evaluación de procesos en la mejora de la gestión. 	D. Evaluación de procesos y mejora de la gestión.
<ul style="list-style-type: none"> • Influencia de decisiones políticas sobre el desempeño y control de los procesos de gestión pública. • Influencia del interés público e interés tecnocrático en el desempeño de los procesos de gestión. <p><i>Las decisiones tecnocráticas están enfocadas al cumplimiento de normas o procedimientos sin atender los intereses de los usuarios de los bienes o servicios que otorga la institución.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura burocrática y cultura de servicio en los procesos. 	E. Viabilidad de los procesos de gestión pública

En relación con el manejo de los indicadores, cada uno de ellos se desagregó en cinco categorías relativas al estado o circunstancia en el que se encuentra dentro de cada organización, como se muestra en la cédula de entrevista. Dichas circunstancias van desde la más óptima (situación ideal), a la que se le asignó el número 5 como valor, hasta la menos óptima, asignándosele a ésta el número 1. Teniendo definida esta escala por indicador, se procedió a cotejar la información obtenida a partir de la aplicación del cuestionario a los servidores públicos de las dependencias y entidades que conformaron la muestra.

Cédula de Entrevista

REACTIVO	
A.- Alineación de la operación de procesos a los elementos estratégicos de la organización	
1. Alineación a la misión de la dependencia o entidad.	PESO
a.- La institución ha difundido la misión entre los servidores públicos de todos los niveles, éstos conocen los procesos organizacionales y alinean su trabajo cotidiano a esa misión.	5
b.- La institución tiene declarada la misión, pero no se ha difundido adecuadamente entre los servidores públicos; se tienen identificados los procesos, pero no están alineados a la misión.	4
c.- La institución tiene su misión declarada, pero sólo la conocen y comprenden algunos servidores públicos; el conocimiento de los procesos organizacionales es parcial (sólo los conocen algunos servidores públicos).	3
d.- La misión se estableció para cumplir con algún procedimiento formal, pero no se toma como referente para la operación cotidiana; no se tienen identificados los procesos organizacionales.	2
e.- La institución no cuenta con una misión ni con procesos identificados.	1
2. Alineación a la visión de la dependencia o entidad.	PESO
a.- La institución ha difundido la visión entre los servidores públicos de todos los niveles, éstos conocen los procesos organizacionales y alinean su trabajo cotidiano a esa visión.	5
b.- La institución tiene declarada la visión, pero no se ha difundido adecuadamente entre los servidores públicos; se tienen identificados los procesos, pero no están alineados a la visión	4
c.- La institución tiene su visión declarada, pero sólo la conocen y comprenden algunos servidores públicos; el conocimiento de los procesos organizacionales es parcial (sólo los conocen algunos servidores públicos).	3
d.- La visión se estableció para cumplir con algún procedimiento formal, pero no se toma como referente para la operación cotidiana; no se tienen identificados los procesos organizacionales.	2
e.- La institución no cuenta con una visión ni con procesos identificados.	1
3. Alineación a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad.	PESO
a.- La institución ha difundido los objetivos estratégicos entre los servidores públicos de todos los niveles, éstos conocen los procesos organizacionales y alinean su trabajo cotidiano a esos objetivos estratégicos.	5
b.- La institución tiene declarados los objetivos estratégicos, pero no se han difundido adecuadamente entre los servidores públicos; se tienen identificados los procesos, pero no están alineados a los objetivos estratégicos.	4
c.- La institución tiene objetivos estratégicos declarados, pero sólo los conocen y comprenden algunos servidores públicos; el conocimiento de los procesos organizacionales es parcial (sólo los conocen algunos servidores públicos).	3
d.- Los objetivos estratégicos se establecieron para cumplir con algún procedimiento formal, pero no se toman como referente para la operación cotidiana; no se tienen identificados los procesos organizacionales.	2
e.- La institución no cuenta con objetivos estratégicos ni con procesos identificados.	1
B.- Criticidad de los procesos	
4. Determinación y gestión de la criticidad de procesos.	PESO
a.- La institución aplica métodos de análisis para gestionar sus procesos críticos y no críticos.	5
b.- La institución gestiona sus procesos sistemáticamente, pero no tiene identificados procesos críticos.	4

c.- La institución tiene parcialmente identificados y clasificados sus procesos, sin utilizar criterios de criticidad para su gestión.	3
d.- La institución tiene procesos declarados, pero no utiliza criterios de clasificación ni los gestiona sistemáticamente.	2
e.- La institución no tiene identificados sus procesos.	1
5. Jerarquización y priorización de procesos.	PESO
a.- La institución tiene identificados, clasificados y jerarquizados sus procesos, lo cual le permite establecer programas de trabajo atendiendo asuntos prioritarios.	5
b.- La institución tiene identificados y clasificados sus procesos, pero los programas de trabajo los toman sólo parcialmente como referente para la operación.	4
c.- La institución tiene identificados sus procesos, pero no aplica métodos de análisis para jerarquizarlos, por lo que los programas de trabajo no se orientan a la atención de asuntos prioritarios.	3
d.- La institución elabora programas de trabajo, pero opera sin atender los procesos organizacionales identificados.	2
e.- La institución no tiene procesos identificados.	1
6. Generación de valor en los procesos.	PESO
a.- Los procesos de la institución dan cumplimiento a los elementos estratégicos (misión, visión, objetivos estratégicos) y los servidores públicos de todos los niveles saben lo que tienen que hacer para que su trabajo cotidiano aporte a dichos elementos.	5
b.- Los procesos de la institución tienen declarados objetivos alineados a los elementos estratégicos, pero sólo algunos servidores públicos comprenden el valor que generan con su trabajo cotidiano.	4
c.- Los procesos de la institución están parcialmente alineados a los elementos estratégicos, por lo que la operación cotidiana aporta poco valor.	3
d.- Los procesos de la institución no están alineados a los elementos estratégicos, lo que propicia que se realicen diversas actividades que no agregan valor.	2
e.- Los servidores públicos de la institución no saben si su trabajo cotidiano aporta valor.	1
C.- Sistema de Información para la evaluación de los procesos	
7. Sistema de Información que integre las Bases de Datos	PESO
a.- Se cuenta con un Sistema Maestro de Información que integra la información generada por todos los procesos de la institución	5
b.- Se cuenta con una base de datos que contiene la información de algunos procesos de la institución.	4
c.- Se tienen bases de datos diferentes por cada proceso.	3
d.- Hay algunas bases de datos de consulta sólo para el proceso que las genera.	2
e.- No se tienen bases de datos para gestionar los procesos.	1
8. Bases de Datos. Descripción de los tipos de bases de datos de operación y su aplicación	PESO
a.- Las bases de datos se actualizan y validan diariamente con datos de operación de los procesos, reportándose acciones, fallas, errores, horarios, encargados de ejecución, lugar, entre otros	5
b.- Las bases de datos se actualizan sin tener sistematizado un periodo para su validación.	4
c.- Las bases de datos se actualizan cada cierto periodo, pero no se validan, lo que propicia dispersión y poca confiabilidad de la información.	3
d.- Las bases de datos no se actualizan de manera sistemática.	2
e.- No se tienen bases de datos.	1
9. Los procesos y sistemas de información se documentan en manuales de operación	PESO
a.- Existen manuales de los distintos procesos que se deben llevar a cabo en la institución	5
b.- Existen manuales sólo de los procesos que se consideran más importantes.	4

c.- Existen manuales para algunos procesos.	3
d.- Apenas se están elaborando algunos manuales de los procesos.	2
e.- No se tienen manuales de procesos.	1
D.- Evaluación de procesos y mejora de la gestión.	
10. Evaluación del Desempeño de Procesos.	PESO
a.- La institución cuenta con un sistema de indicadores que permite evaluar y mejorar sistemáticamente todos los procesos.	5
b.- La institución cuenta con un sistema de indicadores que permite evaluar y mejorar sólo algunos procesos.	4
c.- La institución evalúa los procesos a través de percepciones, sin utilizar un sistema de indicadores.	3
d.- La institución sólo evalúa los procesos para cumplir con algún requerimiento de reporte sin importar el desempeño del proceso	2
e.- No se realiza evaluación de los procesos.	1
11. Consistencia de los mecanismos de Evaluación Institucional	PESO
a.- Existe un Documento Rector que indica los criterios y periodicidad de evaluación de cada uno de los procesos	5
b.- Existen lineamientos a los que se adaptan todos los procesos para su evaluación, siendo ésta de carácter general.	4
c.- Se hacen evaluaciones sin un documento guía ni lineamientos.	3
d.- Se elaboran algunos indicadores sobre resultados.	2
e.- No se hace evaluación de ningún tipo.	1
12. Impacto de la evaluación de procesos en la mejora de la gestión	PESO
a.- Los resultados de la evaluación de los procesos se utilizan para llevar a cabo acciones de mejora en rubros sustantivos de la institución y aportan beneficios a usuarios internos y externos.	5
b.- Sólo algunos procesos institucionales se apoyan en los resultados de la evaluación para llevar a cabo mejoras.	4
c.- Hay algunas mejoras en los procesos de gestión, pero no se cuenta con un mecanismo para sistematizarlas y documentarlas.	3
d.- Se tienen documentadas algunas mejoras en los procesos de gestión, pero son consideradas como una actividad que no agrega valor y que se realiza para cumplir con algún requerimiento burocrático.	2
e.- No hay mejora en los procesos de gestión de la institución.	1
E.- Viabilidad de los procesos de gestión pública.	
13. Influencia de decisiones políticas sobre el desempeño y control de los procesos de gestión pública.	PESO
a.- El desempeño y control <i>de todos</i> los procesos se sustenta en la racionalidad administrativa	5
b.- El desempeño y control <i>de la mayoría</i> de los procesos se sustenta en la racionalidad administrativa.	4
c.- En la operación de los procesos no influyen los intereses particulares, pero su desempeño y control no se sustentan en criterios de racionalidad administrativa.	3
d.- El desempeño y control de pocos procesos están influenciados por intereses particulares	2
e.- En el desempeño y control de los procesos predominan las decisiones políticas que favorecen los intereses particulares de personas o grupos específicos.	1
14. Influencia del interés público e interés tecnocrático en el desempeño de los procesos de gestión.	PESO
<i>Las decisiones tecnocráticas están enfocadas en cumplir con normas o procedimientos sin atender los intereses de los usuarios de los bienes o servicios que otorga la institución.</i>	
a.- En el desempeño de los procesos sustantivos de la institución <i>siempre</i> se toma en cuenta las	5

necesidades, demandas y expectativas de los usuarios.	
b.- En el desempeño de los procesos de la institución <i>pocas veces</i> se toma en cuenta las necesidades, demandas y expectativas de los usuarios.	4
c.- Existen canales de comunicación con los usuarios, pero no son lo suficientemente efectivos para que sus necesidades, demandas y expectativas se canalicen en el desempeño de los procesos.	3
d.- El desempeño de <i>algunos</i> procesos de la institución se rige por decisiones tecnocráticas sin tomar en cuenta las necesidades, demandas y expectativas de los usuarios.	2
e.- En el desempeño de los procesos de la institución predominan las decisiones tecnocráticas sin tomar en cuenta las necesidades, demandas y expectativas de los usuarios.	1
15. Cultura burocrática y cultura de servicio en los procesos.	PESO
a.- Todos los servidores públicos que participan en los procesos de la institución realizan sus actividades cotidianas con una sólida cultura de servicio.	5
b.- Se ha desarrollado una cultura de servicio sólo entre los servidores públicos que participan en los procesos que tienen contacto directo con el ciudadano o usuario.	4
c.- Se ha desarrollado una cultura de servicio entre los servidores públicos que participan en diferentes procesos, independientemente de que tengan o no contacto directo con el ciudadano o usuario	3
d.- La mayoría de los servidores públicos que participan en los procesos de la institución realizan sus actividades cotidianas sin espíritu de servicio, predominando la rutina burocrática.	2
e.- En la institución no se fomenta la cultura de servicio.	1

Una vez que a cada indicador se le asignó el valor correspondiente a la categoría que da cuenta de la circunstancia en la que se encuentra, se procedió a obtener un valor promedio, para que de esa forma se pudiera describir, de manera general, el estatus del indicador.

Obtenido el valor promedio por cada uno de los 15 indicadores, se procedió a calcular su valor promedio por variable, es decir, se tomaron los valores promedio a partir de la agrupación de indicadores. De esa forma se obtuvo un solo valor por variable. Las categorías finales recogen, de manera general, las circunstancias descritas en las categorías de los tres indicadores de cada variable, es decir, la categoría final es una síntesis de la interrelación de las categorías correspondientes en los indicadores. Esto hace que la situación descrita a veces sea tan rígida que algunas de las características reales pudieran no concordar con la realidad de las organizaciones analizadas. Sin embargo, esto no invalida metodológicamente el uso de categorías ideales, pues su fin último permanece:

constituir un punto de comparación circunstancial a partir del cual puede haber similitudes y diferencias de grado en el caso real.

Finalmente, se llegó a una categorización que da cuenta, de manera global, de la situación general de la gestión de procesos en la APF, diagnosticada a partir de la información a la que se tuvo acceso. Desde luego que las categorías aplicadas no son definitivas ni únicas, en el sentido de que representen tal cual a “la realidad” de las dependencias y entidades. Más bien constituyen un punto de referencia analítico, a partir de información sistematizada en torno a condiciones específicas, que resulta de utilidad en el diseño de estrategias. Así pues, debe tomarse en cuenta que el diagnóstico de variables parte de las características de datos concretos y no de la observación en tiempo real de todas y cada una de las actividades realizadas en las organizaciones de la APF, lo que resultaría prácticamente imposible. Pero es considerablemente más certero en su dictamen que la simple percepción si se quiere utilizar como punto de partida para el diseño de planes de acción que busquen generar mejoras en la gestión pública.

CATEGORÍAS DE ESTADO DE LAS VARIABLES

RANGOS	ESTADO DE LA VARIABLE	DESCRIPCIÓN DE LA CATEGORÍA FINAL
4.1 a 5	Adecuado	La organización ha superado los esquemas del paradigma orgánico-funcional, cuenta con un marco institucional apropiado que permite el desarrollo y fortalecimiento de una cultura orientada por los principios de la competitividad ²² , lo que a su vez coadyuva al desempeño óptimo de los procesos de gestión, mismos que permanentemente se

²² La competitividad puede entenderse como la capacidad para generar y ofrecer productos o servicios que satisfacen las exigencias del mercado internacional y, al mismo tiempo, tienen impactos positivos en el PIB y en el PIB per cápita. La competitividad está ligada a la incorporación de progreso técnico, entendido como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar técnicas de producción de bienes y servicios antes inexistentes en una economía o de su mejoramiento. Garay, Luis Jorge, El concepto de competitividad, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/246.htm> consultado el 7 de agosto de 2014.

		retroalimentan a partir de la práctica evaluativa, se alinean a sus elementos estratégicos y se apoyan en sistemas de información y bases de datos para emprender acciones tendentes a la mejora continua, con apego estricto al marco normativo, creando valor para usuarios y demás grupos de interés.
3.1 a 4	Suficiente	La organización cuenta con ciertas capacidades para atender los requerimientos de sus usuarios (internos y externos), así como para aplicar algunos de los principios de la gestión por procesos; sin embargo, no ha alcanzado un nivel óptimo que le permita trascender los sistemas, prácticas y métodos ligados a la cultura del modelo orgánico-funcional, por lo que la filosofía de la mejora continua aún no se ha internalizado en los equipos de trabajo; tampoco dispone de información actualizada, objetiva y oportuna en las bases de datos, lo que impide llevar a cabo la evaluación efectiva de los procesos, teniendo como consecuencia una brecha considerable entre los productos (bienes y servicios) y la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de usuarios y grupos de interés.
2.1 a 3	Insuficiente	En la organización predominan los esquemas, sistemas, prácticas y métodos del paradigma orgánico-funcional, debido a la inercia de la cultura burocrática, por lo que se carece de un marco institucional que ayude a impulsar el desempeño óptimo de los procesos de gestión; la práctica evaluativa se asume únicamente como una función que establece el marco normativo, lo que hace que se conciba como una rutina a la que no se le encuentra utilidad efectiva en el devenir cotidiano de la organización. Existe una baja capacidad en los equipos de trabajo para atender los requerimientos de sus usuarios (internos y externos); no hay bases de datos confiables que sirvan como referente para gestionar los procesos, propiciando la insatisfacción de usuarios y grupos de interés.

1.1 a 2	Deficiente	La organización no tiene claridad en la definición de sus elementos estratégicos ni en la identificación de sus procesos. Los esquemas y prácticas del modelo burocrático tienen un profundo arraigo entre los servidores públicos; predomina una cultura de resistencia al cambio; el devenir organizacional se rige por los procedimientos y rutinas que se han realizado durante años, sin tomar en cuenta la importancia de la innovación; la práctica evaluativa se asume como una tarea ritualista de llenar formatos y elaborar reportes sin utilidad; todo ello implica niveles muy bajos de productividad y, como consecuencia, un desinterés por atender los requerimientos de usuarios y ciudadanía.
0 a 1	Errado	La organización está totalmente inmersa en esquemas, sistemas y prácticas del modelo orgánico-funcional; no hay interés por atender los requerimientos de usuarios internos y externos; los servidores públicos desconocen, incluso, el marco normativo básico que rige sus actividades cotidianas, ignorando los objetivos organizacionales y anulando la posibilidad de emprender la gestión de sus procesos, lo cual inhibe el óptimo desempeño individual y colectivo.

Datos globales obtenidos en campo

VARIABLES						
A. Alineación de la operación de procesos a los elementos estratégicos de la organización						
B. Criticidad de los procesos						
C. Sistema de información para la evaluación de procesos						
D. Evaluación de procesos y mejora de la gestión						
E. Viabilidad de los procesos de gestión pública						
ORGANIZACIÓN	PROMEDIO POR VARIABLE					PROMEDIO GENERAL DE LAS VARIABLES POR ORGANIZACIÓN
	A	B	C	D	E	
BANSEFI	2.5	3.2	3.7	3.7	3.5	3.32
STPS	5	5	5	5	5	5
SEMARNAT	3	4.3	5	4.7	4.3	4.26
SEGOB	4	4.8	3.7	4.1	4.1	4.14
SAE	4	4.5	2.7	4.5	3.7	3.88
PROFECO	3	3.66	3.33	3.3	3	3.27
PEP	5	5	5	5	5	5
INALI	4	3.7	2.7	4.7	3.7	3.76
IMPI	3.6	2.6	3.3	4	3.33	3.37
CONAPRED	3	3	4	4	3.66	3.53
MORA	4	4	3	3.7	4	3.73
CFE	3	3	3.66	4.3	4.33	3.66
CIGGET	3.8	2.5	4	3.8	4.3	3.68
						3.89
PROMEDIO GLOBAL POR VARIABLE	3.68	3.79	3.78	4.2	3.99	3.88

- **BANSEFI:** Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- **STPS:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- **SEMARNAT:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- **SEGOB:** Secretaría de Gobernación
- **SAE:** Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
- **PROFECO:** Procuraduría Federal del Consumidor
- **PEP:** PEMEX Exploración y Producción
- **INALI:** Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
- **IMPI:** Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- **CONAPRED:** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- **MORA:** Instituto Mora
- **CFE:** Comisión Federal de Electricidad
- **CIGGET:** Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”

Interpretación de los datos

En la tabla anterior se muestran los resultados globales derivados del trabajo en campo, utilizando la “cédula de entrevista” referida más arriba. Se analizan resultados de las cinco variables consideradas por cada organización, así como el promedio global por cada una de las variables. En sentido horizontal se puede ver, en la última columna, el promedio general por organización, ya sea dependencia o entidad; en sentido vertical, se muestra el promedio global por cada una de las variables analizadas.

De acuerdo con estos datos, se observa que, tanto en sentido horizontal como en sentido vertical, la situación organizacional se encuentra en la categoría de “suficiente”, esto significa que tanto las dependencias como entidades de la muestra reflejan cierta capacidad para gestionar sus procesos con miras a atender a sus usuarios, internos y externos; de igual manera, se puede establecer que, a pesar de que ha habido diferentes esfuerzos por trascender el paradigma orgánico funcional, existen aún limitaciones que inhiben el desarrollo óptimo de los procesos, impidiendo que la filosofía de la mejora continua permee como parte de la cultura organizacional.

Otro aspecto importante a destacar es que tampoco se dispone de información actualizada, objetiva y oportuna para la adecuada gestión de los procesos, lo que confirma que se carece de mecanismos básicos e indispensables, puesto que las bases de datos constituyen el insumo principal para llevar a cabo una gestión adecuada, basada en la evaluación y monitoreo. De esta manera, aunque las organizaciones analizadas se encuentran en la categoría de “suficiente”, no disponen de medios objetivos para medir qué tanto se cumple con la creación de valor público.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis horizontal, es decir, si se revisa el comportamiento de cada una de las variables en cada organización, se puede

apreciar que, aunque el promedio global, las ubica en la categoría de “suficiente”, en algunos aspectos se encuentran en nivel de “insuficiencia”; tal es el caso de BANSEFI en la variable A, el CIGETT en la variable B, o el INALI en la variable C, por mencionar sólo algunos ejemplos. Esto refleja que, a pesar de que el PMG asumió un carácter de obligatoriedad al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no se contó con los recursos técnicos, financieros y, sobre todo, con el personal capacitado para llevar a cabo la gestión de los procesos, de igual manera, no se logró el desarrollo de una cultura que trascendiera el paradigma orgánico funcional; así, en algunos casos, como se muestra en la tabla, las dependencias o entidades aún se caracterizan por un arraigo importante de los esquemas, sistemas y prácticas de la cultura burocrática; asimismo, la función evaluativa se realiza por dar cumplimiento a un marco normativo, pero no se convierte en un elemento efectivo y de utilidad para una retroalimentación que apunte a la mejora de la gestión, ni a la efectiva rendición de cuentas. Por ello, se puede señalar que, en varios casos, existe una baja capacidad de los equipos de trabajo para enfocar sus esfuerzos en la satisfacción de los requerimientos de los usuarios.

Siguiendo el análisis del promedio global por variable, la *Variable D. Evaluación de procesos y mejora de la gestión*, es la que alcanza la mayor puntuación; por su parte, la *Variable A. Alineación de la operación de procesos a los elementos estratégicos de la organización* es la que tiene el promedio más bajo. En este sentido, sobre la *Variable D* se puede apuntar que las organizaciones cuentan con sistemas de indicadores, así como con diferentes documentos que señalan cuáles son los criterios y periodicidad de la evaluación, lo mismo que se tienen cierto desarrollo cultural en cuanto a la importancia y trascendencia de la evaluación de los procesos, sin embargo éstos no se han diseñado ni aplicado de manera adecuada, lo que denota que existe la necesidad de hacer más efectivos los instrumentos de evaluación; esto permitiría cerrar la brecha entre la *Variable D* (más alta) y la *Variable A* (más baja). El promedio bajo de la *Variable A* también

refleja que las organizaciones, aunque tienen declarados sus elementos estratégicos, muy probablemente no se han difundido de manera adecuada entre los servidores públicos para que haya una alineación de éstos con la operación de los procesos. Existe un problema de difusión de los elementos estratégicos al interior de las organizaciones y de criterios claros que den certeza a los involucrados de los distintos niveles sobre qué es lo que se tiene que hacer, cómo se debe hacer y para qué se debe hacer.

Con base en lo anterior, en el siguiente apartado se establecen algunas conjeturas de lo que se observó en función de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

3.2.3 Conjeturas sobre la situación actual y tendencias de la evaluación de procesos en la gestión pública mexicana

El PMG pretendió alcanzar beneficios que derivarían de la implementación del Sistema de Procesos Eficientes. En relación con los procesos sustantivos, se esperaba, entre otros resultados: incremento de su efectividad y eficiencia, eliminación de errores, reducción de los tiempos de producción y entrega del producto o servicio, mayor calidad y/o cantidad de productos y servicios, mayor flexibilidad a fin de que fueran adaptables a las necesidades de los usuarios y el entorno, consistencia de su desempeño. Asimismo, se establecía que estos procesos sustantivos ayudarían a simplificar funciones, incrementar la productividad, reducir costos, reforzar los mecanismos internos para responder a las contingencias y demandas de los usuarios

Todo lo anterior es, sin duda, deseable; pero ¿cuáles eran los medios que hacían viables tales intenciones?, ¿cuál o cuáles eran los elementos que señalaban la direccionalidad del quehacer cotidiano en los procesos de las dependencias y entidades? Evidentemente se carecía de una guía estratégica que sirviera para establecer el rumbo a seguir, creando valor público; en buena medida, los magros resultados son atribuibles a la carencia de mecanismos efectivos de evaluación, lo

que a su vez tuvo repercusiones importantes no sólo en la implementación del Programa, sino en el desempeño de la Administración Pública en su conjunto.

Con base en el análisis de la información obtenida en campo, es posible hacer algunas *conjeturas* en torno a la efectividad del Sistema de Procesos Eficientes del PMG como medio para el desarrollo y mejora de la gestión pública.

- *En cuanto a los elementos que limitaron el desarrollo óptimo del Sistema.*

Tradicionalmente, las instituciones se han estructurado sobre la base de departamentos funcionales que dificultan la orientación hacia el usuario. La existencia de estructuras burocráticas jerarquizadas conlleva una orientación interna, hacia la propia organización, con multiplicidad de actividades que, a veces, poco o nada tienen que ver con el ciudadano o usuario de los servicios; este problema con frecuencia deriva de una deficiencia en el diseño institucional, afectando la correcta ejecución de procesos, algunas veces con una multiplicidad de funciones concentradas en el mismo servidor público y, otras, con una duplicación de servidores públicos asignados a la misma función.

En este sentido, una organización puede ser considerada como un sistema de procesos relacionados entre sí y que coexisten con la administración funcional; el hecho de que en un proceso intervengan distintos departamentos dificulta su control y gestión, diluyendo la responsabilidad que esos departamentos tienen sobre el mismo. Cada área se responsabiliza de sus actividades, pero realmente no se asume la responsabilidad y compromiso con la totalidad del proceso.

El sistema de Procesos Eficientes planteaba la asignación de un responsable para la totalidad de cada proceso (dueño del proceso), pretendiendo una gestión generadora de valor para el usuario. Sin embargo, en la práctica, lo que persistió fue que cada área que intervenía en el proceso se responsabilizaba únicamente del conjunto de actividades que desarrollaba, debido, precisamente, a que no

estaba claro quién era responsable de la totalidad del proceso, por lo que difícilmente se alcanzarían los resultados esperados de la mejora.

Otra posible causa de los pobres resultados fue la complejidad del marco normativo que rige a las dependencias y entidades; de ahí que se haya estimado necesario eliminar normatividad (en los casos en que se consideró excesiva), elaborar nueva normatividad (en los casos donde se consideró insuficiente) o simplificar la normatividad (en los casos donde se consideró con un grado importante de complejidad). El problema es notorio cuando se aprecian las dificultades en el sector público para homologar, reducir o actualizar las normas y leyes. Adicional a ello, no todas las instituciones tienen correctamente identificados sus procesos. Un proceso está identificado y definido cuando se conoce su objetivo, se ha determinado cuál o cuáles son los productos que debe generar, están descritas las fases de su flujo de trabajo, están identificados sus usuarios y proveedores, hay un responsable del proceso y se cuenta con indicadores de desempeño; estos requisitos básicos no se cumplieron.

De hecho, la escasez de resultados propició que, aunque el Sistema de Procesos Eficientes no desapareció como tal, en los ejercicios 2010 - 2012, los esfuerzos se apoyaran en un modelo de administración de proyectos específicos de mejora, buscando una mayor sinergia al interior del PMG. Este nuevo modelo fue asimilado de manera más rápida que el esquema que proponía el Sistema, logrando canalizar distintos esfuerzos a partir de las siguientes líneas de acción:

- Proyectos institucionales
- Proyectos transversales o interinstitucionales
- Proyectos consolidados
- Regulación base cero en trámites, servicios y normas
- Manuales Administrativos de Aplicación General (MAAG).
- Reducción de costos administrativos
- Programas de Mejora Regulatoria

Es posible observar características del Sistema de Procesos Eficientes en dichas vertientes, lo que muestra que desde el cambio propuesto, los sistemas sirvieron como guía para integrar proyectos de mejora institucional; pero no se observa nítidamente la intención de dar continuidad a la gestión con un enfoque de procesos en las dependencias y entidades.

Las deficiencias en la aplicación del Sistema son atribuibles, por lo menos en parte, a que los servidores públicos responsables de su implementación y evaluación no conocían los principios y las prácticas de la administración por procesos, mejora continua o, incluso, proceso administrativo, por lo que, con frecuencia, se incurrió en el ritual burocrático de llenar formatos de manera adecuada para cumplir con los requerimientos de las dependencias globalizadoras, pero obstaculizando la realización de mejoras sustantivas; en ese sentido, atender los requerimientos del PMG en general, y del Sistema de Procesos Eficientes en particular, se convirtió en una carga de trabajo adicional para los responsables en cada organización.

- *En cuanto a la relación del PMG con el PbR y el SED como medios para la evaluación en la Administración Pública.*

A partir de 2008 México adoptó el modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) con la intención de mejorar la administración de los recursos fiscales y, a partir de ello, maximizar los impactos en el desarrollo nacional. De igual forma, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), utiliza información relevante sobre los resultados de los programas gubernamentales para la toma de decisiones en la asignación del gasto y para el establecimiento de medidas de mejora de la gestión. Dentro de la lógica de evaluación, el SED reconoce una vertiente de Evaluación de la Gestión Pública, la que formalmente debió realizarse a partir de lo contemplado en el Programa Especial de Mejora de la Gestión. El SED es un instrumento que establece el seguimiento y la evaluación sistemática bajo la óptica de los resultados; brinda información para valorar lo realizado, proporcionando los

elementos necesarios para tomar decisiones sobre los procesos y programas en marcha, reforzándolos o modificándolos, asignando o reasignando los recursos. El SED comprende, de esa forma, todas las etapas del ciclo presupuestario y pretende fortalecer y mejorar cada una de ellas. Por su parte, el Presupuesto basado en Resultados como instrumento de planeación es una herramienta que vincula la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención del Estado; vincula los incrementos del gasto con aumento de producción o desempeño, permite la difusión de prioridades nacionales de política y la reasignación inter e intrasectorial a partir del desempeño, facilitando la rendición de cuentas y disminuyendo los costos de planear, ejecutar y otorgar seguimiento a las políticas públicas, a partir de una estructura de información unificada.

Los resultados obtenidos mediante el seguimiento y evaluación de los programas federales, permiten orientar las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas requeridas para hacer más eficientes y eficaces los programas federales. Así, tuvo que haber una relación estrecha entre el PbR, el SED y el PMG en torno a actividades de evaluación; sin embargo, en todo momento predominaron los primeros dos instrumentos, puesto que la tarea evaluativa tuvo como foco de atención, por un lado, la revisión de resultados de los programas y, por otra parte, la vigilancia en el ejercicio del gasto, relegando a la evaluación de procesos de gestión para promover mejores prácticas en la operación, elevar la productividad y otorgar servicios de mayor calidad a los ciudadanos.

- *En cuanto a la perspectiva de los instrumentos de evaluación y mejora de la gestión pública en México, posterior al PMG*

El PMG tuvo vigencia hasta 2012; sin embargo para el sexenio 2013- 2018 la estrategia del Gobierno Federal continúa a través de la promulgación del

Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)²³. Por su parte, el SED y el PbR, al ser medios de gestión con características de tendencia internacional, continuarán como instrumentos de evaluación de programas y políticas, así como mecanismos para vigilar la asignación y el ejercicio presupuestal. El PGCM está concebido como un conjunto de objetivos, estrategias y acciones de gobierno que se implementarán en todas las dependencias y entidades con el fin de impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente. Un punto a destacar es que, aunque pone énfasis en el enfoque de resultados, también incluye una estrategia y diversas líneas de acción orientadas a la mejora de la gestión a partir de la administración de los procesos.

La expectativa es que los mecanismos de evaluación de procesos de gestión tiendan a la mejora institucional y al aprovechamiento óptimo de los recursos. El PMG carecía de un adecuado sistema de incentivos, positivos o negativos, para estas evaluaciones, y no en todos los casos permitía la realización de un seguimiento puntual de los avances al no distinguir entre niveles de gestión ni tomar en cuenta particularidades de cada organización. Por eso, es necesario rediseñar los mecanismos de evaluación, dotarlos de sanciones o recompensas, incluso jerarquizarlos y distinguir entre sectores gubernamentales y niveles de gestión. El PMG asumió, como uno de sus logros, la llamada simplificación normativa o “tala regulatoria”. Sin embargo, los 9 Manuales Administrativos de Aplicación General que se derivaron de esa estrategia, no han sido debidamente evaluados, en algunos casos ni siquiera implementados, pues en el afán de estandarizar procesos no se distinguió entre particularidades organizacionales.

²³ En su Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF, se incluye la Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades, con ocho líneas de acción orientadas a la gestión y mejora de procesos.

- *En cuanto a algunas opciones para el diseño de mecanismos de evaluación de procesos en la gestión pública*

Es evidente que los medios de evaluación de procesos tienen deficiencias, asociadas al propio diseño de los modelos; al revisar los indicadores del Sistema de Procesos Eficientes, es posible observar que únicamente se miden los procesos administrativos o sustantivos; la clasificación es pobre y demasiado general, puesto que no considera otros criterios para que, a partir de otras categorías, se pueda aplicar un esquema de mayor efectividad en la gestión de procesos. No hay, por ejemplo, una clasificación de procesos estratégicos y operativos, así como tampoco hay una tipificación para distinguir entre procesos críticos y no críticos; trabajar a partir de ello constituye una opción viable si se trata de trascender el modelo burocrático y lograr mejores resultados en el quehacer de las dependencias y entidades.

Asimismo, es menester ampliar el análisis de la gestión, sus alcances e impactos y relacionarlos con la generación de valor y la satisfacción de necesidades y expectativas ciudadanas, así como tomar en cuenta particularidades organizacionales y por proceso, administrar riesgos, evaluar su criticidad y diseñar un sistema de indicadores que permitan medir en qué grado se está cumpliendo con la generación de valor público. Aunque existen avances en cuanto a la mejora de la gestión, es importante realizar un diagnóstico coherente que evalúe la importancia de las normas que existen, la posibilidad de reducirlas o, en su caso, fortalecerlas; la mejora no siempre quiere decir eliminar normatividad, sino adecuarla a las necesidades operativas para atender requerimientos concretos por parte de la ciudadanía. Es necesario también dotar de una mayor operatividad estructural, funcional y presupuestaria a las áreas que se encargan de la mejora y evaluación de procesos, puesto que en algunas organizaciones no existen plazas de estructura asignadas a esta tarea; situación que dificulta una correcta gestión.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE PROCESOS EFICIENTES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1 El enfoque de gestión estratégica como marco para la evaluación de procesos

4.1.1 Elementos distintivos de la gestión estratégica

Gestionar estratégicamente a las organizaciones del gobierno no significa que la administración deba tener pretensiones “totalizadoras”, puesto que no se pueden satisfacer “todos” los intereses que giran en torno a ellas. La gestión estratégica es un enfoque que permite sistematizar y dar coherencia a las decisiones y acciones organizacionales en las etapas de planeación, implementación y evaluación, haciendo posible reducir la brecha entre una situación presente con insuficiencias, deficiencias o ineficiencias, y un futuro deseado; pero, como mecanismo para encauzar el actuar del gobierno, implica la necesidad de definir los medios técnicos que den soporte a la racionalidad administrativa, así como los valores e intereses que están en juego en torno a un asunto de orden público; de manera que la gestión estratégica en el sector público, para dar *viabilidad* a las acciones y decisiones, debe estimar variables vinculadas a la lógica de la razón, pero también a la lógica de la cultura, puesto que lo *viable* se da en relación con lo técnicamente factible y lo políticamente deseable.

La lógica de la razón implica analizar la factibilidad de objetivos y medios, estableciendo que todo objetivo es igual a un resultado esperado; lo anterior, está en función del tiempo. El objetivo se plantea en el presente, se materializa en el futuro y tiene un periodo de vida útil. Para determinar alguna probabilidad de que el objetivo sea igual al resultado esperado, es preciso tener el control de ciertas variables, mismas que estarán, lógicamente, entre el tiempo presente y el tiempo futuro, en el cual se espera ver materializado el resultado. Pero ¿cómo se pueden controlar variables que no han acaecido? Esto se resuelve a través del manejo de la información, por lo que es menester remitirse al pasado para analizar datos

entre ese tiempo pasado y el presente, dando la posibilidad de identificar tendencias; el conjunto de tendencias se convierte en un diagnóstico. Si esas tendencias se proyectan hacia el futuro, se podrá contar con escenarios; de esta manera, el escenario auxilia para que, en cierto grado, se dé el control de esas variables aún no acaecidas. El conjunto de escenarios, a su vez, conforma un pronóstico. No está de más señalar que entre el presente y el futuro hay variables imprevistas que, obviamente, se desconocen, pero que con base en el análisis estadístico se puede prever la probabilidad de que ocurran; para esas variables imprevistas se puede determinar un margen de seguridad que, en el caso de la administración pública, puede ser de tipo financiero-presupuestal, o bien, de tipo político. Así, en la lógica de la razón se tiene el análisis de la *factibilidad*; aquí, el método se ve reflejado en la lógica de diagnóstico-pronóstico-previsión.

Por su parte, en la lógica de la cultura se plantea cómo los *fin*es se logran a partir del ordenamiento de los *med*ios; los fines asumen un carácter político, ya que están determinados por valores, es decir, concepciones del mundo; a su vez, los medios se constituyen por acciones y recursos. Se hace una crítica al presente en función de una situación que puede ser mejorable y se proyecta al futuro, estableciendo la manera en que se va a recomponer. Aquí, la pregunta es ¿cómo se “construye” el presente en el futuro? La respuesta estará determinada por elementos axiológicos, es decir, por los valores; esto es lo que da un carácter político a los objetivos, primordialmente a los de nivel macro. En ese sentido, un mismo problema será objeto de diferentes interpretaciones y, en consecuencia, la proyección al futuro dependerá de las concepciones de la realidad. Ahora bien, los fines, que son de carácter político, se plantean, en contraposición a los métodos de la lógica de la razón, en función del método de la práctica política: convencer, concertar, negociar o imponer, asumiendo que el punto de referencia siempre será el marco valorativo. Cabe señalar, asimismo, que los fines, en cuanto elementos de carácter político, también tienen que buscar la legitimidad del gobierno, es decir, deben orientarse a lograr la aceptación de los gobernados; de este modo,

los impactos de la acción pública tendrán que ser atemperados con el mantenimiento del consenso de la ciudadanía.

De lo anterior, se desprende que la lógica de la cultura apunta a lo políticamente deseable y contiene una alta dosis de subjetividad; por su parte, la lógica de la razón apunta a lo objetivo, a lo que es factible. Cuando la acción, los objetivos y los medios se establecen únicamente a partir de lo deseable políticamente, predomina un enfoque voluntarista o demagógico; pero, a su vez, cuando la lógica de la razón se plantea de manera aislada, predomina un enfoque mecanicista. En ese sentido, lo *viabile* es la manera en que lo deseable políticamente se vuelve factible. Este principio sirve como punto de referencia para analizar, con un enfoque estratégico, la evaluación de los procesos en la gestión pública.

El enfoque estratégico constituye un medio para analizar y llevar a cabo el proceso de la decisión y la acción racional en un entorno fluctuante donde se desempeñan las organizaciones del gobierno; como referente para el estudio de variables inciertas, caracterizadas por la movilidad, permite que las organizaciones puedan llevar a cabo, con cierto grado de certidumbre, o mejor dicho, con cierta minimización de la incertidumbre, el desarrollo de sus decisiones y acciones.

En el enfoque estratégico es fundamental hacer una estimación de las características cambiantes del contexto, puesto que la turbulencia de la realidad tiene un impacto significativo en el desenvolvimiento del gobierno. La estrategia se refiere a la formulación de cursos de acción y asignación de recursos para lograr los propósitos organizacionales. Debido a que las organizaciones se desenvuelven en un ambiente dinámico, las estrategias son, generalmente, de carácter contingencial, lo que significa que, sin perder un rumbo establecido, éstas deben modificarse de acuerdo con acontecimientos o circunstancias imprevistas, para evitar que se genere su obsolescencia prematura o inadecuada;¹ asimismo, debe

¹ Véase Koontz, Harold y Weihrich, Heinz, *Administración, Una perspectiva global*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2004, pp. 156ss.

tomar en cuenta los valores que están en juego, tanto al interior de la organización como en el ambiente donde opera.

Cabe enfatizar que el análisis estratégico, en cuanto pretende dar la dirección más conveniente a la organización, no es un proceso mecanizable, sino que incluye la estimación de lo que acontece en el entorno, tratando de armonizar la diversidad de valores, es decir, intentando conciliar las diferentes concepciones del mundo; en ese sentido, “no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve el contexto como una serie de actores, con intereses, contradicciones y alternativas, y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y conflicto son los ingredientes principales...la estrategia, entonces, es una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir la realidad...”²

En el enfoque estratégico hay algunos elementos clave sobre los que es necesario detenerse para lograr una mejor comprensión de su utilidad en la evaluación de los procesos organizacionales. Estos elementos son: la misión, la visión y los objetivos estratégicos.

Misión

La misión está relacionada de manera estrecha con los fines o grandes propósitos que persigue la organización. Como en todo fenómeno de carácter social, las organizaciones están permeadas por valores, de manera que el establecimiento de sus fines no es la excepción; en ese sentido, la misión, aunque es un esfuerzo por racionalizar la actuación organizacional, está influenciada por elementos valorativos, sin que esto anule la posibilidad de que constituya un referente “racionalizador” que permita establecer una relación de congruencia entre los fines que se persiguen y los medios que se utilizan para lograrlos. Así, la misión se refiere a “la ideología central de una entidad, la que define su propósito y sus valores centrales. La misión define la razón de ser de la entidad y los valores

² Arellano Gault, David, *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, 2010, pp. 26-27.

fundamentales que guían su actuar. Define de manera amplia... una transformación que se propone lograr.”³

La misión estratégica “... es algo más que el giro, es la preocupación central de la organización, pues trata de establecer una condición de actuación que tenga, como parámetro, la necesidad de sintetizar la posición deseada e imaginada conscientemente en el tiempo respecto de la organización. Es la imagen de lo no devenido, de lo ‘aún no existente’, pero posible de constituirse.”⁴ Esta noción deja claro que la misión, como elemento estratégico que da rumbo a la organización, debe contemplar su viabilidad, es decir, debe contener lo necesario para que los resultados sean los esperados y no constituya solamente un factor retórico de la organización. En este sentido, la misión tiene que estar coherentemente vinculada a lo que una organización gubernamental en realidad puede lograr, estimando la movilidad, complejidad y diversidad de elementos que intervienen en el entorno. La misión no sólo es un elemento que hace referencia a lo “técnicamente perfecto” establecido en un diagnóstico y en un pronóstico, sino algo que permite a la organización potencializar y dar un ordenamiento a lo que estratégicamente se ha definido como el rumbo a seguir.

Visión

La visión es otro de los elementos estratégicos que sirve para guiar el actuar cotidiano de una organización en su contexto y su propia dinámica interna; no debe entenderse como un conjunto de aspiraciones idealistas, sino como la posibilidad real de lograr un futuro deseado. El futuro deseado tiene que ver con la inserción provechosa de la organización en el entorno futuro; así, “la visión sirve como puente entre el estatus actual de la organización (donde está) y el estatus

³ Mokate, Karen y Saavedra, Jorge, *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*, (INDES Working papers series; 1-56), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, 2006, p. 21

<http://www.comfama.com/contenidos/Servicios/GerenciaSocial/Cursos/Indes/Documentos%20generales%20sobre%20Gerencia%20Social/Mokate-Saavedra.pdf> Consultado el 7 de noviembre de 2013 a las 17:08

⁴ Arellano Gault, David, *op. cit.*, p. 57.

de ser (donde quiere estar).”⁵

Al establecer la visión, se está en un momento presente donde se critica las deficiencias, insuficiencias e ineficiencias y se proyecta eso que se desea alcanzar, considerando las características del medio ambiente, así como la propia dinámica interna, con la inclusión de los valores compartidos en una organización; de manera que constituye el punto de referencia para que la brecha entre el presente y el futuro se reduzca. La visión “consiste en una proyección de un futuro deseable; es una declaración de lo que se desea conseguir en un plazo específico. La visión define aquello que aspiramos ser y aquello que se quiere crear; está compuesta por una meta gigante y audaz que se propone lograr en un determinado tiempo y una descripción vívida de cómo será lograda.”⁶ En este sentido, la visión se constituye como elemento que da dirección para que la organización se convierta en lo que quiere ser una vez planteado un futuro posible; por lo tanto, la visión debe ser real y, asimismo, debe considerarse como un futuro viable, respondiendo a los cambios previstos que forman parte de ese futuro que se visualiza.

Objetivos estratégicos

Si el propósito es dar concreción a la estrategia, la misión y la visión organizacionales, es preciso establecer cuáles son los objetivos a lograr. Los objetivos deben sustentarse en un diagnóstico que, además de los elementos técnicos, incorpore los valores implícitos en el desenvolvimiento de la organización. El diagnóstico permite conocer lo que sucede en los ámbitos interno y externo y, a partir de ello, es posible proyectar una serie de medidas y acciones precisamente orientadas a cumplir con la misión y visión. En este sentido,

“los objetivos estratégicos se componen de una lógica racional: son guías de

⁵ *Ibid*, p. 74.

⁶ Collins, James y Jerry Porras, *Empresas que Perduran*, Barcelona: Editorial Norma 1996, citado en Mokate, Karen y Saavedra, Jorge, *op. cit.* p. 21.

actuación, sobre determinadas expresiones deseadas. Pero esto no basta para caer en la perspectiva devenida de la teoría clásica del actor racional unificado, del actor monolítico evaluador de alternativas.”

“los objetivos son una expresión lógica de la relación entre la misión, el diagnóstico para la decisión y el proyecto de integración, como interrelaciones sistemáticas de elementos de la intención y de la constitución de la dirección. Pero, para hacer viables y no sólo intencionales en su camino racional, los objetivos estratégicos deberán incorporar la lógica de la lucha política y administrativa por la hegemonía de los proyectos alternativos.”

“Los objetivos estratégicos son la expresión combinada de la decisión política, administrativa y racional, en tanto crea la capacidad para que la estrategia sea una actuación dirigida y viable... los objetivos estratégicos se convierten así en el marco de acción. No modifican a priori la acción dentro de sí misma; sólo le dan su sentido y alcance”⁷

Los objetivos estratégicos, entonces, no deben ser rígidos, dado que están en el terreno de un tiempo y espacio con características específicas y, en consecuencia, sujetas al cambio. Para tener mayor claridad sobre los objetivos estratégicos, vale la pena señalar que existe diferencia entre lo que son los fines, los objetivos y las metas.

“Un fin es una expresión que establece un espacio-tiempo definido a donde queremos llegar bajo una determinada situación. Un objetivo, en cambio, es el lugar, el espacio o la situación a la que se debe llegar para lograr determinado fin.

De la misma forma, una meta es lo que se debe alcanzar para lograr un objetivo (o incluso un fin). La diferencia entre las tres acepciones es muy clara en un nivel específico de análisis. La diferencia es que se hacen diferentes niveles de abstracción. Se trataría de categorías que se piensan en forma distinta y que sirven para categorizar situaciones disímbolas. Confundirlas ha sido uno de los errores más graves

⁷ Arellano Gault, David, *op. cit.*, pp. 142-143.

de la ciencia administrativa.”⁸

Establecida esta base conceptual se podrá decir que los objetivos ayudan precisamente a concretar la estrategia, puesto que permiten caminar en la direccionalidad que se ha establecido. Cabe insistir que los objetivos, si bien obedecen o derivan de un proceso lógico de reflexión, no están exentos de la influencia valorativa; por eso, para su formulación, algunas fuentes válidas a las que se acude son la imaginación, la creatividad y el conocimiento acumulado que da la experiencia, porque los objetivos estratégicos son, al final de cuentas, los que permitirán dar la dirección organizacional deseada, considerando los diferentes elementos formales e informales que intervienen en ellos. Una vez definidos los objetivos, será necesario determinar las metas que permitirán su cuantificación.

Con base en lo anterior, se puede decir que el enfoque de gestión estratégica incluye la siguiente lógica general: se parte del pensamiento estratégico, del cual derivan la misión y la visión; éstas, a su vez, se sustentan en un diagnóstico estratégico, que permanentemente debe ser modificado en función de los cambios que se registran tanto interna como externamente. El diagnóstico, la misión y la visión marcan la direccionalidad y constituyen los referentes para establecer los objetivos estratégicos, señalando qué es lo que se quiere lograr, sin olvidar que están permeados por valores; finalmente, se indica cuál es el conjunto de variables que intervienen en esa dinámica, es decir, cuáles son las metas que deben alcanzarse.

⁸ Moore, Mark, citado por Arellano Gault, David, *op. cit.*, pp. 136-137. Asimismo, la Metodología del Marco Lógico, hace referencia a estos niveles como: fin, propósito y componentes. El *fin* es la descripción de la solución a un problema de nivel superior y responde a la pregunta ¿Por qué un programa o proyecto es importante para los beneficiarios y para la sociedad?; el *propósito* describe el efecto directo o resultado esperado y responde a la pregunta ¿por qué un programa o proyecto es importante para los beneficiarios?; los componentes son los productos, obras, servicios o bienes específicos que se deben obtener; así, los componentes permiten lograr el propósito y éste, a su vez, hace posible conseguir el fin. Véase Ortegón, Edgar, *et. al.*, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Publicación de las Naciones Unidas, 2005, pp. 22ss.

4.1.2 Gestión estratégica en el sector público

A diferencia de lo que propone la “imitación” de las prácticas administrativas de la empresa privada, la estrategia en las organizaciones del gobierno, no busca (además de que no podría), homogeneizar prácticas y actuar linealmente para tener el control de todos y cada uno de los elementos y actores que intervienen en la gestión. Esto significa que, aunque la estrategia permite establecer e imprimir cierto grado de certidumbre en la toma de decisiones y ejecución de acciones, difícilmente podrá lograr la conformación de procesos homogeneizados, estandarizados y totalmente controlados. Es importante aclarar que esto no significa que en el ámbito público se tenga que renunciar al intento de lograr la racionalidad; lo que se trata de decir es que ésta no actúa sola, pues convive con una diversidad de intereses en un entorno cambiante.

Ahora bien, si, como ya se expuso, los elementos estratégicos sirven como guía y dan direccionalidad a las organizaciones, surge una pregunta clave: ¿Hacia dónde debe apuntar la gestión estratégica en las organizaciones administrativas del Estado? Aunque ha habido un viraje importante en cuanto a la forma de analizar a la Administración Pública como disciplina, ésta, como práctica de gobierno, no ha cambiado su fin fundamental: orientar sus acciones a la atención del interés público; en consecuencia, la Administración Pública debe apuntar a la creación de valor público, con la direccionalidad que dan la Misión, la Visión y los Objetivos Estratégicos que se han establecido para sus organizaciones.

El *valor* es un fenómeno que tiene que ver con el grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar; acompaña generalmente toda la vida psíquica y domina todas las acciones humanas. A toda percepción y a toda impresión se enlazan determinados sentimientos de aprobación o desaprobación, de los cuales se adquiere conciencia cuando alcanzan cierta intensidad. Estos sentimientos indican lo que favorece o contraría el bienestar físico y moral, individual y social. Todo el valor es un concepto de

relación, extraordinariamente complejo. Se trata de una relación entre personas y fines, fines y medios, sentimientos y juicios; el valor no reside en los objetos mismos, sino en los juicios humanos, en sus relaciones, en su estado de civilización y en la organización objetiva de la naturaleza y la sociedad.⁹

Así, el valor público se refiere al valor creado por el Estado, por medio del gobierno, a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido, en última instancia, por el público mismo, de manera que está determinado por las preferencias ciudadanas, las que a su vez, idealmente, deben ser incluidas en las decisiones políticas.

“El valor ‘añadido’ por el Estado es la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos y poderes que los ciudadanos deciden dar a su gobierno. En el valor público subyace un contrato implícito – y a veces explícito. La legitimidad del Estado en su conjunto generalmente depende de cuán bien crea valor... Como regla general, las cosas claves que los ciudadanos tienden a dar valor se ubican en una de estas tres categorías: resultados, servicios y confianza.”¹⁰

El éxito administrativo consistiría, entonces, en incrementar el valor público producido por las organizaciones del sector público tanto en el corto como en el largo plazo. En este sentido se hace alusión al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos, de manera eficiente, confiable y, principalmente, respondiendo a lo que el público necesita.¹¹ José Juan Sánchez señala:

⁹ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, España, Espasa Calpe, 1929, T. LXVI.

¹⁰ Kelly, G. y S. Muers, *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*, Strategic Unit, Cabinet Office, United Kingdom, 2003, en http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf p. 4. Consultado el 30 de octubre de 2013.

¹¹ Moore, Mark H., *Creating Public Value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1995, pp. 23-25.

“el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Así, el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, mediante el diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos (...) Las propuestas de cualquier actor u observador respecto a qué podría constituir un incremento o un decremento en el valor público deben sustentarse en una evaluación apropiada de las aspiraciones colectivas de un conglomerado político.”¹²

Cabe señalar, sin embargo, que es sumamente difícil que el valor público contenga un carácter generalizado o se asemeje al interés común, debido a una complejización de las sociedades contemporáneas, siendo éstas *descentradas*, sin que exista predominio de una función social sobre otras y haciendo difícil encontrar mecanismos de coordinación general del sistema.¹³ En los regímenes que pretenden consolidarse sobre los principios democráticos, no hay univocidad en cuanto a un solo valor público, lo cual significa que muchas de las acciones de gobierno no lograrán la satisfacción de algunos ciudadanos o grupos de interés en el corto plazo y que, sin embargo, son necesarias para la generación de valor público en el largo plazo. Así, “el público objetivo de las intervenciones públicas no es un actor único, ni es un actor monolítico, sino un conjunto de actores a los cuales debemos atender. Los que ejercen gerencia social interactúan con individuos y comunidades que toman múltiples papeles en su relación de intercambio con sus organizaciones.”¹⁴

¹² Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. p. 174 (versión electrónica) <http://www.unl.edu.ec/juridica/wp-content/uploads/2010/03/Gesti%C3%B3n-P%C3%ABblica-m%C3%B3dulo-4.pdf> Consultado el 14 de mayo de 2013 a las 15:03.

¹³ Aguilar, Luis F., *El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas, Venezuela, octubre de 2007, p. 3.

¹⁴ Mokate, Karen y Saavedra, Jorge, *op. cit.*, p. 23

<http://www.comfama.com/contenidos/Servicios/GerenciaSocial/Cursos/Indes/Documentos%20generales%20sobre%20Gerencia%20Social/Mokate-Saavedra.pdf>, consultado el 7 de noviembre de 2013 a las 17:08

Dada la complejidad para generar valor público, la definición y diseño de herramientas para su análisis y operación no resulta sencilla. De acuerdo con lo expuesto y con lo que aquí se plantea, ha quedado asentado que la evaluación de la gestión pública con un enfoque “resultadista” es insuficiente, así como también es limitado el ejercicio evaluativo sólo a partir de la vigilancia del cumplimiento normativo y de la aplicación de criterios derivados del ejercicio presupuestal. Una alternativa es realizar la evaluación sustentada en el enfoque de procesos, mismo que retoma los planteamientos centrales de la gestión estratégica y ayuda a dar concreción al concepto de valor público.

4.1.3 La evaluación de procesos con enfoque estratégico en la Administración Pública

Cualquier propuesta sobre el tema de evaluación en el ámbito de la Administración Pública, debe estimar como referentes, por un lado, la calidad político-institucional y, por otro, la calidad técnica del gobierno y la administración,¹⁵ de manera que el análisis de los procesos no está orientado únicamente a inspeccionar si las actividades se hacen con apego a una norma o procedimiento, o a determinar cómo se pueden hacer más rápido, cómo se pueden minimizar los costos o cómo se pueden lograr determinadas metas de manera más sencilla; si bien estas cuestiones quedan implícitas, el enfoque de procesos ayuda a reflexionar a partir de la pregunta: la administración del gobierno ¿realmente está generando valor público? Este cuestionamiento viene acompañado de otros que, en lo fundamental, se vinculan con la relación fines-medios de la gestión. Ya se ha establecido que el fin máximo de la Administración Pública es el bienestar general; de manera que la evaluación, lo mismo que los procesos, no pueden ser fines sino medios que sirven a ese fin superior.

Con las múltiples evidencias del agotamiento del instrumental directivo y las

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica–Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2013, p. 12.

prácticas políticas que los gobiernos utilizaron durante mucho tiempo (planificación, regulación económica, gasto público, corporativismo)¹⁶ se ha demostrado que la calidad técnica de la administración no se logra con la sola asignación de recursos para atender “necesidades” organizacionales (que, de suyo, es una visión de ensimismamiento), sino a través de una dirección estratégica, misma que permitirá tener una adaptación adecuada de los procesos a la organización y de ésta a su entorno y, como consecuencia de ello, una efectividad de los resultados o productos obtenidos.

Un aspecto a destacar es que, si bien entre los propósitos centrales de aplicar el enfoque estratégico están: la obtención de la mayor ventaja competitiva, el ejercicio del liderazgo en un sector determinado, así como la consecución del mejor posicionamiento en relación con los competidores, la adopción de estos principios en las organizaciones del gobierno asume características especiales, puesto que en sentido estricto no tienen competidores. La competitividad gubernamental, en todo caso, tendría que referirse al mejor posicionamiento o las mayores ventajas que estas organizaciones pueden ofrecer a la sociedad que sirven o al sector que atienden, en aras de cumplir con ese fin supremo. Valdría la pena traer a colación, como mera analogía, la estrategia militar en sociedades antiguas: la guerra no era el fin en sí mismo, la guerra era el medio para lograr la posibilidad de dar mejores condiciones y mayores ventajas a los ciudadanos o al pueblo que se servía.

Así, la propuesta para la gestión de procesos con enfoque estratégico implica, como prerrequisito, que las actividades de una dependencia o entidad se realicen con base en una perspectiva particular de cómo la organización crea valor público, facilitando el paso de los conceptos a la acción a partir de los mandatos

¹⁶ *Ibid*, pp. 277-278.

organizacionales (leyes, decretos, reglamentos, estatutos)¹⁷ y tomando como directrices la misión, la visión y los objetivos estratégicos de la organización. La evaluación de los procesos, entonces, tiene lugar en los ámbitos específicos de acción donde se fijan los objetivos de los esfuerzos organizaciones,

En ese sentido, las organizaciones, como una medida importante para lograr mejores resultados de acuerdo con los fines que persiguen, tendrán que desarrollar algunas prácticas internas “novedosas” y efectivas; entre esas medidas está, en primer lugar, el establecimiento de una misión organizacional a partir de una realidad, es decir, la misión debe partir considerando su propia viabilidad, lo que significa querer alcanzar lo políticamente deseable, pero a través de los medios técnicamente factibles. La misión funge como uno de los referentes fundamentales para llevar a cabo la evaluación de procesos, misma que implica establecer juicios sobre la manera en que éstos actúan en función de qué tanto se cumplen y cómo se cumplen los valores implícitos en los fines de una organización.

Ya se ha establecido que las organizaciones no son elementos rígidos, predeterminados, inamovibles ni cerrados; por lo contrario, son elementos vivos, flexibles, cambiantes. En ese sentido la misión, como referente para la evaluación de los procesos, no sólo permite la comparación de los resultados previstos con los obtenidos; es decir, no sólo implica la medición del cumplimiento de metas, puesto que, en tanto elemento que forma parte de la creatividad administrativa, constituye también un referente para que la actuación organizacional no se limite a dar cumplimiento a planes y programas establecidos, sino que busca, de manera permanente, la mejora continua. Arellano lo plantea de la siguiente manera: “es necesario que el pensamiento administrativo rompa las limitantes cadenas conceptuales de los fines y deje de reducir lo posible a lo dado, abriéndose mejor

¹⁷ Mokate, Karen y Saavedra, Jorge, *op. cit.*, p. 27.

desde lo dado a lo posible.”¹⁸

Con base en el enfoque estratégico, la evaluación de procesos tendría que considerar, además de la misión, la visión y los objetivos estratégicos organizacionales, un diagnóstico estratégico que incluya los factores externos (oportunidades y amenazas) e internos (fortalezas y debilidades) que inciden en la organización. En ese sentido, el análisis estratégico para la evaluación y mejora de los procesos de gestión, tendría que considerar la presencia de los *stakeholders*, entendidos como todos aquellos agentes de influencia que afectan o son afectados por la estrategia de la organización.¹⁹ Hacia afuera se tendría que analizar de qué manera intervienen factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos; por el lado del análisis interno, habría que considerar que en el ámbito de la organización se desarrollan prácticas, dinámicas y se ponen en juego valores, intereses y tendencias que otorgan una dinámica particular y cambiante en la organización, derivada de la interacción de los sistemas internos (recursos humanos, sistema financiero, sistema de producción, sistema de control y mantenimiento estructural, entre los más importantes).²⁰

En síntesis, al formular la propuesta de mecanismos para evaluar los procesos de gestión pública, no se trata únicamente de criticar la visión “resultadista”, puesto que obtener los resultados deseados siempre será importante para cualquier organización; lo que aquí se plantea es que, para obtener resultados aceptables, se requiere revisar el desempeño de los procesos. Entonces, la idea es proceder con la siguiente lógica: el fin supremo de la Administración Pública es el bienestar

¹⁸ Arellano Gault, David, *op. cit.*, p. 65.

¹⁹ Los *stakeholders* tienen que ser considerados en el diseño de las estrategias; son las personas en condiciones de influir en la organización; en el caso de las organizaciones públicas “son los usuarios de los servicios, el personal profesional, los órganos de supervisión, las legislaturas, funcionarios políticos, funcionarios electos.” Nutt, P.C. y Backoff, R.W., *Transforming public organization with strategic management and strategic leadership*, Journal of Management, verano, pp. 1-35, http://findarticles.com/p/articles/mi_m4256/is_n2_v19/?tag=content;col1 Consultado el 28 de Noviembre de 2013.

²⁰ Arellano Gault, *op. cit.*, pp. 90ss.

general; las dependencias y entidades deben crear valor público para contribuir al cumplimiento de ese fin supremo; la generación de valor público estará guiada por los elementos estratégicos de cada organización (misión, visión, objetivos estratégicos); para lograr que se cumplan los elementos estratégicos las organizaciones deben realizar una serie de actividades sistematizadas en procesos; la efectividad de los procesos quedará asegurada en la medida que éstos sean evaluados adecuadamente. Pero ¿qué implica la evaluación de procesos?

Partiendo de que la Administración Pública “se basa en el derecho y el deber públicos ... (y) tiene como esencia el interés público”²¹, la evaluación de procesos en la gestión pública tiene que estar orientada a la creación de valor público, tomando en cuenta el contexto específico de acción donde éstos se desenvuelven, lo cual significa que la “valoración” de qué tanto se cumple con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, efectividad y calidad en la realización de diversas actividades para contribuir a la generación de valor público orientado a la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de usuarios y ciudadanos, tiene que estar enmarcada por el escenario específico de la dependencia o entidad donde éstos se llevan a cabo, considerando la direccionalidad de sus elementos estratégicos. Para hacer operable este principio, se sugiere que la evaluación incluya:

- La descripción y caracterización de los procesos
- El análisis de su criticidad
- El seguimiento y monitoreo a partir de indicadores
- La formulación de acciones de mejora

La realización de estos pasos rescata una de las características esenciales de la evaluación: su *practicidad*. Si bien el ejercicio evaluativo se apoya en distintos

²¹ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo–Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 385-386.

enfoques teóricos y utiliza diversos métodos de investigación, no debe olvidarse que ésta también tiene una esencia práctica, puesto que “pone énfasis en la valoración y el enjuiciamiento del evaluando, su significado para los destinatarios, patrocinadores y responsables, en ser relevante y sensible ante el contexto y, sobre todo, en ofrecer una información oportuna en el tiempo y *útil* para la toma de decisiones relacionada con dicho evaluando (en este caso, de los procesos). Por lo tanto, la *utilidad* es el sentido último o *leitmotiv* de la evaluación...”²² Con base en este punto, a continuación se presentan algunas pautas metodológicas para la evaluación de procesos en las dependencias y entidades de la Administración Pública.

4.2 Pautas metodológicas para la evaluación de procesos en la gestión pública

4.2.1 Descripción y caracterización de procesos

La *administración funcional*, caracterizada por la operación vertical, está centrada enfáticamente en el cumplimiento del marco normativo sin privilegiar necesariamente el desarrollo de procesos ni el logro de resultados. Esto origina problemas de coordinación, centralización en la toma de decisiones y desaprovechamiento de recursos.

La *gestión por procesos* privilegia una operación transversal, orientada a conseguir mejores resultados a partir de procesos controlados; así, se pretende el logro de objetivos a través de la mejora continua de sus actividades, buscando reducir la variabilidad innecesaria en el desempeño y eliminando aquellas ineficiencias asociadas a retrabajos y al empleo inadecuado de los recursos.

El enfoque de procesos se orienta a la generación de productos (bienes o servicios) con los atributos necesarios para satisfacer las necesidades, demandas

²² Bustelo Ruesta, María, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Salcedo, Roberto, *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 212.

o expectativas de los usuarios de una organización; la evaluación de procesos, en consecuencia, debe centrar su atención no sólo en el “qué” se obtiene, sino también en el “cómo” y “con qué” se obtiene, “por qué” y “para qué” debe obtenerse. El ejercicio evaluativo, guiado por estas cuestiones básicas, permite la valoración de diversos aspectos tanto al interior de una organización como del entorno donde ésta se desempeña.

Cabe señalar que los procesos se desenvuelven de acuerdo con una dinámica que es dual: *hacia afuera* y *hacia adentro*. Hacia afuera significa que los procesos siempre son parte de un conjunto más amplio, a ese conjunto se le puede denominar macroproceso o sistema, el que, a su vez, será parte integrante de un macroproceso o sistema mayor. Hacia adentro, significa que el proceso estará integrado por un número determinado de microprocesos a los cuales se les puede denominar subprocesos o microprocesos, los que a su vez estarán integrados por subconjuntos de menores dimensiones. Por ejemplo, hacia afuera, los procesos de una dependencia o entidad son subconjunto del sistema global de esa organización, pero la propia organización será un subconjunto que forma parte del sistema de la Administración Pública, y éste a su vez será un subconjunto del sistema político y éste del sistema social; hacia adentro, los procesos de esa organización (dependencia o entidad) estarán integrados por subprocesos, y éstos por subconjuntos que pueden ser microprocesos traducidos en actividades, tareas u operaciones.

En esta lógica, los microprocesos tienen que agregar valor para lograr los propósitos del proceso, y éste, por su parte, tiene que generar valor para cumplir con los objetivos del macroproceso o sistema. Es pertinente señalar, también, que la coordinación y colaboración se da entre unidades del mismo nivel, es decir, el desempeño de un proceso y sus resultados ayudan a la realización de otros procesos, o bien, un macroproceso apalanca el desempeño de otro macroproceso; lo mismo sucede entre microprocesos. La alineación coherente de estos niveles es

lo que permite crear la sinergia necesaria para lograr la creación de valor en cadena. Así, con la contribución de cada proceso se logra, en primera instancia, dar cumplimiento al propósito superior (objetivos organizacionales), en este caso de dependencias y entidades de la Administración Pública; éstos, a su vez, estarán guiados por su misión y visión, mismas que dan direccionalidad en el contexto donde se encuentran los grupos de interés para los cuales se crea el valor público.

No debe perderse de vista que un proceso, independientemente del tipo que sea, tiene un propósito, es decir, una intención y una razón de ser que orienta su realización, así, está orientado a atender requerimientos de uno o varios usuarios. Al llevar a cabo un proceso no se pone atención únicamente a la obligación de efectuar una función establecida en una ley, una norma o un procedimiento; si bien en los procesos de gestión pública el marco normativo es obligatorio e ineludible, al realizar un proceso, no sólo se acata lo que establece la norma, sino que se están desarrollando actividades que agregan valor, en tanto que se tiene visualizado el "para qué" y no sólo el "por qué". En este sentido, al describir un proceso se tiene que visualizar lo que motiva la realización de distintas actividades para obtener un producto determinado.

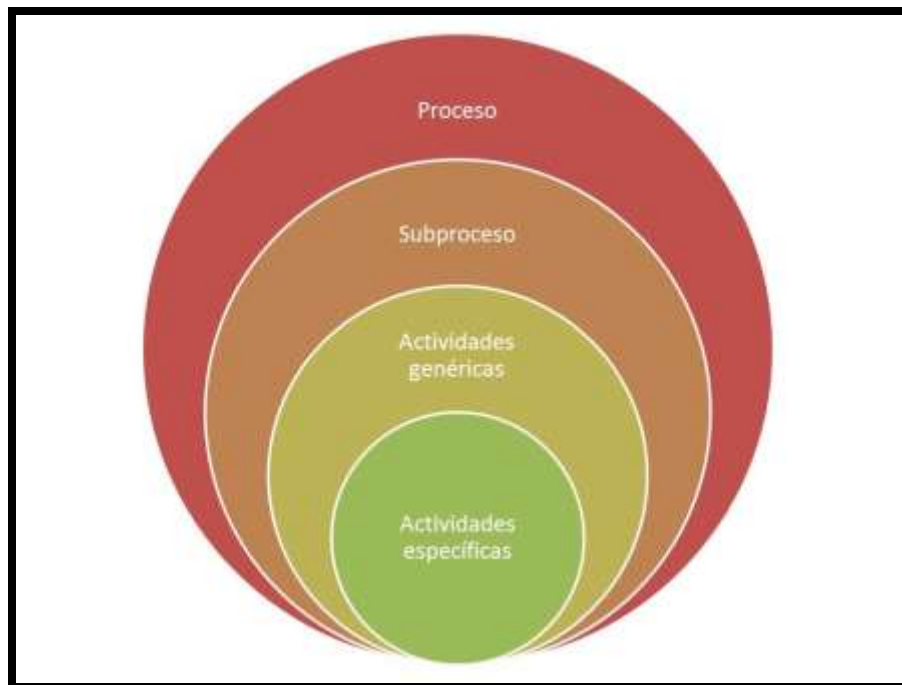
Para desarrollar la presente propuesta, se sugiere que la evaluación de procesos se realice a partir de considerar sistemas, procesos, subprocesos, actividades genéricas y actividades específicas. Los sistemas se refieren al ámbito de cada dependencia o entidad, en cuyo interior habrá un número determinado de procesos, éstos se despliegan en subprocesos, mismos que estarán integrados por actividades genéricas y éstas, a su vez, en actividades específicas.

Este esquema permitirá que en el momento de evaluar los procesos, subprocesos y actividades, se pueda identificar qué tanto se está generando valor en función de lo que determinan los elementos estratégicos de la dependencia o entidad (misión, visión y objetivos estratégicos); asimismo, y como producto del ejercicio

evaluativo, se podrán hacer los ajustes necesarios en situaciones de cambio, propiciadas por las transformaciones del entorno de la organización.

La descripción de los procesos implica, en primer lugar, determinar cuáles son los procesos existentes en una organización. Pueden ser procesos sustantivos, adjetivos, estratégicos u operativos; pero, independientemente de su tipo, todos ellos contienen cinco elementos básicos: proveedores, entradas, actividades (el proceso en sí), salidas y usuarios. La descripción implica el desglose de los procesos en subprocesos, que a su vez se desagregan en actividades genéricas.

La lógica de la descripción de procesos es muy sencilla: se parte de un elemento general, es decir, el proceso, del cual se derivan subprocesos que, a su vez, se desglosan en elementos más concretos: las actividades genéricas. Dentro de ellas, hay elementos aún más pequeños denominados actividades específicas.



Considerando estos niveles de análisis, las actividades genéricas representan la unidad básica de observación, la cual se analiza con base en la aplicación de la

herramienta PEPSU (proveedor-entrada-proceso-salida-usuario), misma que resulta de gran utilidad para llevar a cabo la descripción de procesos, ya que permite identificar cuáles son las actividades que se realizan; quiénes son responsables de llevarlas a cabo; qué insumos se requieren para efectuarlas; quién provee dichos insumos, así como qué producto (bien o servicio) debe obtenerse al realizar determinada actividad y quién es el usuario (interno o externo) del producto generado.

- **Proveedores:** Son organizaciones o áreas que proporcionan entradas o insumos de utilidad para generar un producto previamente determinado; un proceso puede tener uno o varios proveedores, ya sea interno(s) o externo(s).
- **Entradas:** Son los diversos recursos materiales, financieros, tecnológicos, de información, necesarios para realizar las actividades del proceso. En los procesos de gestión pública algunas entradas importantes son las diversas disposiciones normativas (leyes, decretos, acuerdos, planes, programas, reglas de operación, lineamientos, procedimientos, etcétera).
- **Procesamiento:** Hace referencia a las diversas actividades de utilidad (que agregan valor) en la generación de algún producto.
- **Salida:** Se refiere al producto resultante de un proceso; pueden ser bienes o servicios. Hay procesos que tienen una salida para cada usuario y otros que tienen una sola salida que está orientada a varios usuarios.
- **Usuarios:** Son organizaciones, áreas, grupos o personas que reciben los productos del proceso; pueden ser internos o externos a la organización.

La descripción de los procesos permite saber qué se hace (procesamiento), qué insumos se necesitan para hacerlo (entradas), quién suministra los insumos necesarios (proveedores), qué productos –bienes o servicios– se obtienen (salidas) y a quién se está atendiendo (usuarios). Esta información será de gran trascendencia, puesto que, en gran medida, indica cuáles son los elementos que constituyen el objeto de la evaluación.

Hay un aspecto adicional que también es relevante en la descripción de los procesos: la indicación de las competencias para la realización de las actividades genéricas identificadas. Las competencias se refieren al conjunto de conocimientos, habilidades y experiencia que idealmente debe tener el personal que participa en las actividades inmersas en cada proceso; hacer una valoración del personal que interviene en ellas es de suma importancia para orientar a los procesos hacia la mejora continua.

En síntesis, la descripción de procesos en una dependencia o entidad debe establecer cuántos procesos existen y de qué tipo son, cuántos subprocesos integran a cada uno de los procesos identificados y, de igual manera, qué actividades genéricas están inmersas en cada subproceso. Para cada proceso y subproceso será importante señalar cuál o cuáles son los principales productos que deben generarse, así como establecer un propósito, el cual debe estar alineado a los objetivos estratégicos, misión y visión de la organización. En cuanto a las actividades genéricas, se deberá verificar que éstas sean consistentes con el propósito del subproceso y el proceso al que pertenecen (la aplicación de la herramienta PEPSU ayuda en este cometido).

4.2.2 Análisis de la criticidad

Ahora bien, ya se ha establecido que lejos de la pretensión “racionalizante” de querer tener un cálculo preciso del futuro con el establecimiento de variables controlables, lo que aquí se propone es un enfoque de gestión estratégica, partiendo de la premisa de que el futuro es imposible de ser controlado en su totalidad, puesto que es discontinuo e incierto. Y, precisamente, considerando esas características de discontinuidad e incertidumbre, para el diseño y evaluación de procesos se propone la aplicación del modelo de administración de riesgos, del cual pueden surgir los medios necesarios para tener un diseño adecuado de los procesos organizacionales adaptables a las condiciones del entorno cambiante y, por otro lado, procesos que permitan reducir el margen de incertidumbre. En ese

sentido, los procesos tienen que estarse modificando continuamente, ya que las condiciones del contexto están en permanente transformación.

La aplicación del modelo de administración del riesgo que se propone es precisamente un ejercicio basado en el conocimiento de la organización, en la estadística, o bien en el conocimiento empírico acumulado durante cierto tiempo; consiste en incluir dos variables fundamentales: la probabilidad de ocurrencia de un riesgo que afecte el cumplimiento de los objetivos del proceso y, por otro lado, el grado de impacto que tendría ese riesgo en caso de que se materializara en el mismo desarrollo del proceso.

Si se parte de un enfoque puramente racionalista como lo es el de la planeación estratégica, estaríamos hablando de futuros proyectados, calculados en función de las variables y susceptibles de control. Esta premisa queda desechada en cuanto ya se ha establecido que los futuros son impredecibles, de ahí que el enfoque de escenarios no sea el elemento por el que se incline esta investigación, dado que están en juegos diferentes aspectos de orden técnico, pero también de orden valorativo. En su lugar se propone utilizar el concepto de “el objetivo ganador”, planteado de la siguiente manera

“la posición alternativa al racionalismo consiste en tener claro el objetivo ganador (el bien de calidad superior, el servicio de excelencia), que da posicionamiento político a un gobierno o a una empresa frente a sus competidores, y desde ese mirador leer las tendencias en curso, intervenir en ellas, elaborar escenarios adversos o favorables al objetivo deseado (independientemente de saber su probabilidad y tiempo de ocurrencia) y tener en cuenta las acciones para neutralizarlos o promoverlos.”²³

En este sentido, el modelo de administración de riesgos tendría que asumir como eje conductor ese “objetivo ganador”, señalando cuáles son los fines que persigue

²³ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 251.

la organización en función de los productos (bienes o servicios) que debe ofrecer, así como cuáles son los posibles riesgos que pueden afectar su consecución. Si se ha establecido que los procesos son los medios, entonces habría que considerar cuáles son los riesgos que pueden presentarse para inhibir su realización y obstaculizar el logro de esos fines.

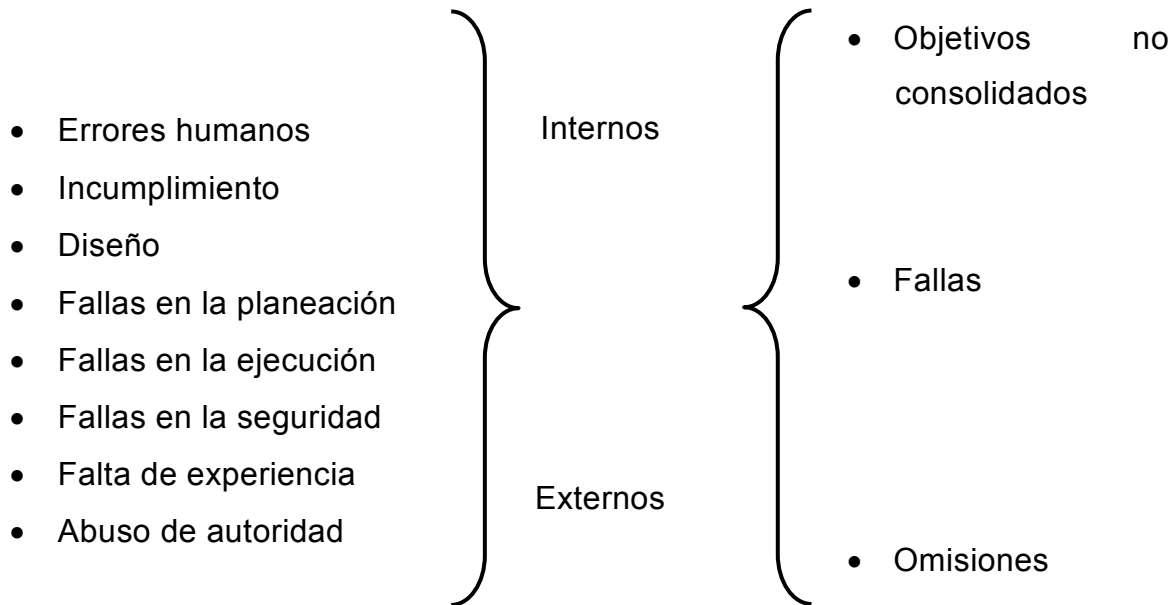
La administración del riesgo permite identificar y analizar probables situaciones no deseadas que, de ocurrir, puedan obstaculizar e incluso impedir el cumplimiento de los objetivos de los procesos; se orienta a controlar las fuentes que generan riesgos, ya sean éstas de carácter interno o externo. El direccionamiento en la administración del riesgo ayuda a conocer la organización, contribuye a elevar la productividad y a gestionar con base en criterios de eficiencia y eficacia en los procesos organizacionales, permitiendo un manejo sistémico y la definición de estrategias de mejora continua.

El nivel de criticidad de un proceso se define a través de la *probabilidad de ocurrencia* y *grado de impacto* de sus riesgos, cuya materialización podría significar la interrupción del proceso y la no obtención del producto o servicio hacia el cual están orientadas las actividades de gestión. Para medir el nivel de criticidad es necesario identificar y describir los riesgos que pueden manifestarse en el desarrollo cotidiano de actividades; luego de la definición de los riesgos, se procede a identificar su fuente, es decir la causa que les da origen, así como las consecuencias que podría provocar en caso de presentarse.

Para determinar la criticidad de los procesos, la identificación de la fuente de riesgo y su descripción constituyen dos actividades básicas en la medición de su probabilidad de ocurrencia e impacto. Entre las fuentes genéricas de riesgo más comunes están: errores humanos, incumplimientos normativos o programáticos, diseño deficiente, fallas en la planeación, ejecución o mecanismos de seguridad, falta de experiencia, abuso de autoridad; todo ello tiene repercusiones en la organización, de tal manera que puede propiciarse el

incumplimiento de objetivos, fallas y omisiones operativas, impidiendo la generación de valor.

Tipo de Fuente de Riesgo



La manifestación de este tipo de situaciones refleja la desvinculación o falta de alineación entre los niveles estratégico, táctico y operativo. Así como es necesario que la operación de procesos se guíe a partir de la misión, visión y objetivos estratégicos, es menester que se disponga de herramientas de análisis para verificar que las actividades de la “puesta en marcha” de los procesos se realice con base en las prioridades y el rumbo que establecen esos elementos estratégicos. Esto significa que el ejercicio de evaluación se tendría que hacer en dos sentidos: primero, para asegurar que los elementos estratégicos realmente constituyan la guía de los procesos y “transmitan” la información necesaria para dar sentido a la operación; segundo, para verificar que en los procesos se efectúan acciones que generen valor y aporten a los grandes propósitos de la organización.

Los riesgos en los procesos provienen de diferentes fuentes y pueden impactar en distintos ámbitos y en diferentes escalas, dentro y fuera de la organización; así, entre los tipos de riesgo más comunes, se pueden señalar los siguientes:

- *Riesgos estratégicos.* Afectan el cumplimiento de la misión, visión u objetivos estratégicos.
- *Riesgos de servicio al usuario.* Tienen un impacto en la relación con el usuario, propiciando su insatisfacción porque no se atienden sus necesidades o requerimientos.
- *Riesgos operativos.* Perturban el desarrollo normal del proceso, debido a un funcionamiento deficiente.
- *Riesgos financieros.* Están ligados a situaciones con el manejo inadecuado del presupuesto, cuyas consecuencias se pueden reflejar en sobrecostos o subejercicios, lo que a su vez implica sanciones. En algunas organizaciones estos riesgos pueden representar, incluso, pérdida de ingresos (por ejemplo, en algunas entidades de la Administración Pública que se desenvuelven en algún sector productivo y participan en la dinámica del mercado).
- *Riesgos de cumplimiento.* Están asociados a procesos que, por desconocimiento, omisión o negligencia, no se apegan a la observancia de alguna disposición regulatoria o requerimiento normativo.
- *Riesgos tecnológicos.* Afectan el desarrollo óptimo del proceso debido a la utilización de medios tecnológicos inadecuados u obsoletos.
- *Riesgos de imagen.* Tienen que ver con la proyección de la organización hacia su entorno e incluso con sus propios miembros; estos riesgos pueden generar desconfianza y, en consecuencia, afectar el grado de legitimación institucional, situación propiciada por la inexperiencia, gestión inadecuada, comunicación no efectiva, entre otros.
- *Riesgos de información.* Estos riesgos son muy frecuentes debido a la preponderancia de los esquemas orgánico-funcionales, donde es

frecuente la inexistencia de una gestión transversal de la información, creando el fenómeno de los “silos” en las estructuras de dependencias y entidades; asimismo, estas situaciones son provocadas por deficiencias en el análisis de las “entradas” o “insumos” de información necesarios para la realización de actividades y la obtención de determinados productos. Este tipo de riesgos tiene impactos significativos, ya que afectan la óptima coordinación *interáreas* e *interorganizacional*, perjudicando las fases de planeación, ejecución y evaluación.

- *Riesgos de competencias.* Son situaciones que impactan negativamente dentro y fuera de la organización; son propiciados por la carencia o desactualización de conocimiento, falta de experiencia y escaso o nulo desarrollo de las habilidades necesarias para el personal que participa en las actividades de los procesos.

TIPO DE RIESGO	AFECTACIÓN DE LA CONSECUENCIA
Estratégico	Misión – Visión – Objetivos Estratégicos
Servicio al Cliente	Insatisfacción de necesidades – Requerimientos del Cliente
Operativo	Operación – Funcionamiento
Control	Inexistencia – Ineficiencia
Financiero	Pérdida de ingresos – Sobrecostos – Sanciones
Cumplimiento	Incumplimiento de requerimientos legales – Regulatorios
Tecnológico	Obsolescencia – Inadecuación tecnológica
Imagen	Desconfianza – Inexperiencia ante clientes o usuarios
Información	Planeación – Ejecución ineficiente – Evaluación
Competencia	Personal no especializado

Posterior a la identificación de los riesgos, sus fuentes y consecuencias, se realiza, para cada uno de ellos, la ponderación de dos variables: probabilidad de ocurrencia y grado de impacto. Esta técnica consiste en asignar un valor a cada variable. Dicho valor debe estar en un rango comprendido de 1 a 100, donde:

- Probabilidad de Ocurrencia. 1 significa que la materialización del riesgo es casi nula y 100 que el riesgo seguramente se materializará.
- Grado de impacto. 1 es el de menor jerarquía y, por lo tanto, es insignificante y no afecta el cumplimiento de los objetivos; 100, es el de mayor jerarquía y afecta significativamente el cumplimiento de los objetivos.

Cabe señalar que, idealmente, la asignación de valores para cada una de estas dos variables tendría que estar sustentada en el registro estadístico de las manifestaciones reales del comportamiento de los riesgos; esto supondría que las organizaciones disponen de bases de datos en las que se gestiona información para la administración de riesgos. Cuando no se dispone de estos datos, la ponderación de la probabilidad de ocurrencia y grado de impacto se hace a partir de la aplicación de la técnica de *focus group* o “grupo focal”, es decir, de un grupo de expertos con la experiencia y conocimiento suficientes sobre los procesos que se analizan, para minimizar, en lo posible, la subjetividad de los resultados.

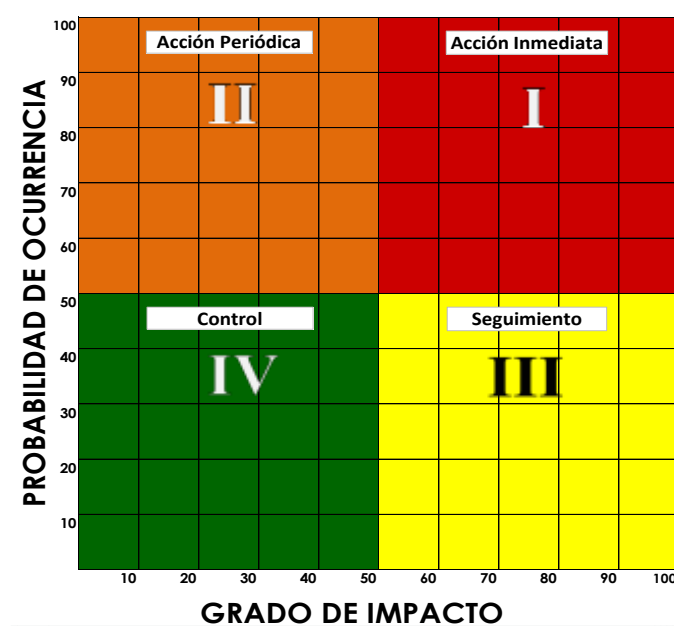
Una vez que se ha ponderado la probabilidad de ocurrencia y el grado de impacto de cada riesgo, se calculan los promedios de los datos, para identificar gráficamente su *nivel de criticidad*, lo cual permite jerarquizar su atención. El nivel de criticidad se establece, como ya se señaló, a través de su probabilidad de ocurrencia y grado de impacto; de esta manera, a mayor grado de impacto y probabilidad de ocurrencia resulta un mayor nivel de criticidad. Las categorías de “probabilidad de ocurrencia” y “grado de impacto” permiten determinar cuatro niveles de riesgo.

- Nivel I: Acción Inmediata: Aquí se ubican los riesgos que tienen una alta probabilidad de ocurrencia y un impacto elevado. Requiere que se prevenga la ocurrencia del riesgo como primera prioridad.
- Nivel II: Acción Periódica: Son aquellos riesgos con una alta probabilidad de ocurrencia y un bajo impacto dentro del proceso. Demanda una vigilancia constante y acción periódica.

- Nivel III: Seguimiento: Corresponde al grupo de riesgos cuya probabilidad de ocurrencia es baja, pero que en caso de suceder supondrían un impacto considerable en contra del proceso, y por lo tanto necesitan mecanismos de vigilancia. Requieren inspección programada de la ocurrencia del riesgo.
- Nivel IV: Control: Aquí se ubican los riesgos que no representan un grave peligro debido a su baja probabilidad de ocurrencia y mínimo grado de impacto. Es necesario vigilar variables externas que pueden modificar la ocurrencia y el impacto de riesgos controlados.

Cabe señalar que, para efectos de tener una clasificación general de los riesgos, se consideran *críticos* aquellos que se encuentran en los niveles I y II, mientras que los riesgos *no críticos* son aquellos que se encuentran en los niveles III y IV.

Ubicación del riesgo en la intersección de las variables



La medición de la criticidad, como un ejercicio evaluativo, permite identificar dos aspectos importantes: a) los ámbitos en los que se deberán llevar a cabo acciones de control; b) el tipo de acción de acuerdo con el nivel de criticidad de los riesgos.

Ambos aspectos tienen que ver con prioridades sustentadas en el conocimiento objetivo del proceso. Con base en esta valoración, se reflexiona sobre las acciones que pudieran implementarse para enfrentar el riesgo, tomando en cuenta que éste puede ser evitado, reducido, atomizado, transferido o asumido. En cualquiera de estos escenarios, se debe definir qué áreas son responsables de la aplicación de dichas acciones, estableciendo indicadores para verificar si los resultados que se obtienen son los deseados.

Con la finalidad de dar la máxima utilidad a la información generada en el análisis sobre las diferentes opciones de gestión del riesgo, en el cual se definen acciones institucionales para su tratamiento, se considera conveniente la formulación de “Protocolos de Control”, documentos de carácter imperativo que establecen cómo se debe actuar cuando se presentan circunstancias adversas determinadas. Los protocolos relacionados con los riesgos sistematizan acciones específicas de control y remediaciones para atemperar las consecuencias generadas, principalmente por aquellos riesgos con alto nivel de criticidad. Dicho de otro modo: los protocolos sirven para atender situaciones no deseadas, debidas a riesgos con alta probabilidad de ocurrencia e impactos significativos en el proceso.

Los protocolos deben contener información detallada sobre los riesgos, sus fuentes, consecuencias, niveles de criticidad y acciones de control; así como sobre los responsables de la aplicación de dichas acciones, y sobre los indicadores para medir su efectividad. De igual manera, para los casos en que el riesgo llegue a materializarse, indicarán la aplicación de un plan de contingencia, mismo que señala las acciones con que se han de remediar las consecuencias que afectan el desarrollo normal de los procesos; siguiendo la misma lógica, el plan deberá establecer qué áreas son responsables de aplicar la remediación, así como qué indicadores se utilizarán para que, una vez ejecutadas las acciones correspondientes, se puedan evaluar los resultados obtenidos.

En este orden de ideas, para dar funcionalidad a la evaluación (como medio para la mejora, rendición de cuentas o establecimiento de acciones futuras), se requiere un sistema de monitoreo de los riesgos identificados y, como parte central de dicho sistema, la formulación de indicadores. El sistema de monitoreo de riesgos constituye una herramienta para la evaluación y un medio que permite fijar objetivos de mejora continua; a su vez, el monitoreo implica el diseño de indicadores que permitan evaluar la gestión.

4.2.3 Indicadores para evaluar la gestión

Para saber si los esfuerzos realizados van en la dirección correcta o no, es necesario disponer de mecanismos que permitan verificar si las acciones se están desarrollando de manera adecuada para lograr el cumplimiento de los elementos estratégicos. En esa lógica, los indicadores de gestión constituyen un parámetro fundamental para el mejoramiento de los procesos en la Administración Pública. Partiendo del principio de que la gestión apunta a modificar una situación actual en otra deliberadamente planeada, la modificación esperada debe medirse para estar en posibilidad de determinar si se está actuando en la dirección correcta; así, la evaluación representa una actividad analítica por medio de la cual se busca contrastar el futuro proyectado con los logros realmente alcanzados; pero no sólo eso, también permite valorar las diferentes opciones al tomar una decisión y elegir aquella que se considera mejor, así como vigilar el curso adecuado de las acciones emprendidas, buscando la racionalidad en el uso de los recursos y los efectos positivos en el entorno, lo que significa que la evaluación atiende tanto el ámbito interno de las organizaciones donde se desarrollan los procesos de gestión como los impactos en los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios que se generan; es decir, la evaluación constituye un elemento importante en el proceso de creación de valor público.

Los indicadores permiten establecer una relación entre variables específicas que, a su vez, hacen posible medir una o varias dimensiones de la gestión, inmersas en

los planes, programas, subprogramas, políticas, proyectos o procesos, proporcionando una escala con la que pueda medirse el cambio real logrado, así como información sobre el estado y evolución del trabajo realizado en un momento determinado. Los indicadores juegan un papel fundamental en la gestión pública, ya que están encaminados a medir los procesos, los productos, el desempeño de las áreas y las personas, los objetivos, los programas, los proyectos y demás actividades de una organización.

Los indicadores están relacionados con las razones que permiten administrar un proceso, de manera que, al ser la materia prima fundamental para la evaluación, se constituyen como medios que se orientan a la satisfacción del usuario o ciudadano, al monitoreo de la gestión, al control y mejora de los procesos, así como al establecimiento de acciones futuras. En este sentido, la evaluación de los procesos en la gestión pública constituye un medio relevante para que las dependencias y entidades puedan tomar decisiones y realizar acciones sustentadas en criterios de eficacia, eficiencia, economía, calidad y efectividad, minimizando los riesgos de decisiones basadas en la mera percepción y la suposición, lo que de suyo contiene un alto grado de subjetividad.

La evaluación de procesos permite formar juicios e interpretar lo que está ocurriendo, determinar la relación entre causas y efectos en el devenir organizacional y emprender acciones correctivas, preventivas o de mejora, según sea la necesidad, reduciendo la variabilidad y atendiendo las diferentes dimensiones de la gestión, mismas que, en términos generales, pueden clasificarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- *Eficiencia*. Hace referencia a la relación entre la generación de un bien o servicio y los insumos o recursos utilizados para su obtención.
- *Eficacia*. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteados, es decir, en qué medida una organización, un área o un

proceso consigue aquello que se proyectó y definió como punto a ser logrado.

- *Economía*. Se relaciona con la capacidad de una organización para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en aras de su misión institucional. En el ámbito de las dependencias y entidades, una adecuada gestión de procesos tiende a la disciplina no sólo en el manejo presupuestal, sino en la conservación del patrimonio y, en algunos casos, al incremento de los ingresos, por lo que es conveniente realizar análisis de costos.
- *Calidad*. Se refiere a la capacidad de la organización para responder a las necesidades de sus usuarios en términos de oportunidad, precisión, continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, entre otros. En la medida que el producto (bien o servicio) satisfaga las necesidades, demandas o expectativas del usuario, habrá una mayor percepción de la calidad; en ese sentido, este criterio es fundamental en la percepción de la creación de valor público.
- *Efectividad*. Se trata de una dimensión adicional relacionada con los efectos o impactos que generan la actividad de las organizaciones del gobierno; cabe señalar que estas consecuencias difícilmente podrían ser atribuibles a algún proceso en particular, puesto que hacen referencia, por ejemplo, al mejoramiento de las condiciones de vida del público objetivo, para lo cual se requiere disponer de métodos más sofisticados, así como el establecimiento de grupos de control.²⁴ En este trabajo se propone que la “efectividad” se considere en función del impacto que tienen los procesos en su contribución al cumplimiento de los elementos estratégicos y, como consecuencia de ello, a la generación de valor público.

²⁴ Véase Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005, pp. 27ss.

Establecidas estas dimensiones básicas de la gestión, se puede observar que una organización puede ser eficaz sin ser eficiente, lo que significa que podrían lograrse resultados pero con costos elevados, o bien, que en aras de “ahorrar” recursos no se logren las metas de un programa, proyecto o proceso; asimismo, pueden darse situaciones donde se cumple con el criterio de la eficacia y eficiencia, pero entre los usuarios o beneficiarios predomine una imagen negativa de la organización por la mala calidad de los servicios que reciben.

Para administrar estas dimensiones de la gestión, es necesario que los procesos organizacionales cuenten con los indicadores respectivos, de manera que éstos pueden ser clasificados de acuerdo con lo que se pretende medir, teniendo, en consecuencia, las siguientes categorías:

- *Indicadores de eficiencia.* Estos indicadores generan información que ayuda a medir el nivel de ejecución del proceso en relación con el rendimiento de los recursos utilizados; en esa lógica, a partir de su aplicación, se obtienen datos sobre la capacidad para llevar a cabo actividades, tareas y operaciones con el mínimo de recursos.
- *Indicadores de eficacia.* Permiten obtener información sobre los bienes producidos y servicios prestados. También pueden ser identificados como “indicadores de producto”, puesto que se enfocan en el *qué se debe generar*, razón por la cual, en su diseño, es básico conocer los requerimientos del usuario del proceso, a fin de cotejar lo que se genera en el proceso contra la expectativa del usuario; de lo contrario, se podría dar la situación de un trabajo eficiente al interior de la dependencia o entidad, pero irrelevantes para el destinatario.
- *Indicadores de economía.* Generan información sobre la manera en que se administran los recursos económicos y presupuestales en la realización de los procesos; en este sentido, ayudan a obtener datos sobre los niveles de “productividad” de los procesos.

- *Indicadores de calidad.* Generan información sobre los bienes y servicios que suministra la organización, ya sea desde el punto de vista del producto, es decir, desde la perspectiva de que el bien o servicio cumple con las especificaciones previamente establecidas, o bien, desde la posición del usuario, quien determina si el producto se adapta a sus expectativas o requerimientos.
- *Indicadores de efectividad.* Siguiendo el criterio señalado arriba, estos indicadores permiten generar información sobre los “efectos” generados en el cumplimiento de los elementos estratégicos de la organización por haber llevado a cabo diversas actividades en un tiempo y espacio específicos, considerando los beneficios otorgados a la población objetivo.

Los indicadores deben ser fáciles de generar, recolectar y procesar; su utilidad, como materia prima para la evaluación, consiste en que deben proporcionar la calidad y cantidad razonables de información para no distorsionar las conclusiones que de ellos se derivan. Ya se ha establecido que no es suficiente hacer una valoración de la gestión únicamente a partir de los resultados alcanzados (eficacia), sino que simultáneamente es necesario evaluar los procesos realizados, partiendo del principio de que alcanzar un buen resultado sólo es posible si se han diseñado y ejecutado los procesos adecuados; analizar la gestión sólo a partir de los resultados, significa grandes omisiones con respecto a las otras dimensiones.

4.2.4 Monitoreo de riesgos y acciones de mejora

El Sistema de Monitoreo de Riesgos es una herramienta útil para llevar a cabo el ejercicio evaluativo; sirve para guiar la gestión institucional a partir de los elementos estratégicos de la organización, permite analizar los datos generados en torno al acaecimiento de riesgos y la efectividad de las acciones implementadas para su atención, con base en lo cual es posible hacer una

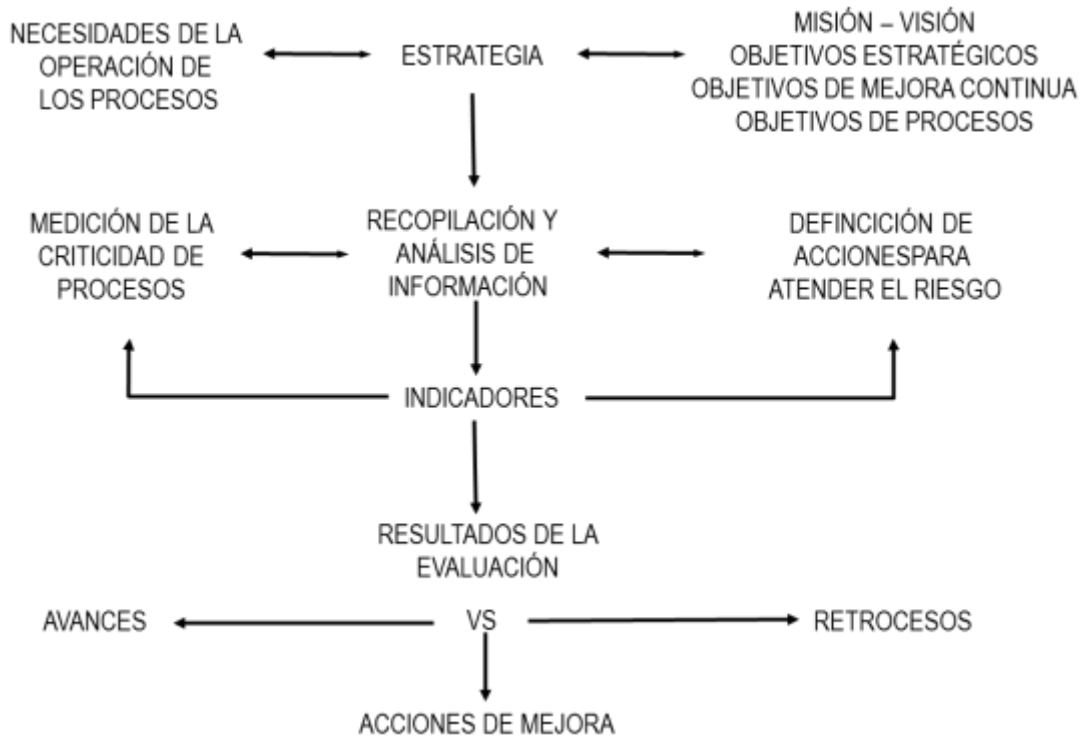
valoración sobre el desempeño de los procesos y, a partir de ello, fijar objetivos de mejora continua.

Se apoya en el uso de indicadores, los cuales tienen que cumplir con dos propósitos centrales: por un lado, medir alguna de las dimensiones expuestas (eficiencia, eficacia, economía, calidad, efectividad); por otra parte, tienen que estar alineados a los elementos estratégicos de la dependencia o entidad (misión, visión, objetivos estratégicos). De esta manera, el sistema de monitoreo de riesgos también cumple una función importante como medio para la complementación del diagnóstico estratégico de la organización, en tanto que permite evaluar los procesos internos, así como qué tanto se está siguiendo la direccionalidad estratégica de la organización.

Para tener resultados confiables de la evaluación, se tendrá que verificar que los indicadores sean consistentes con los propósitos del proceso, y que éstos, a su vez, tengan coherencia con los elementos estratégicos. El contenido del indicador debe hacer referencia al riesgo que pretende controlarse, no se plantea de una forma aislada, sino en relación con el análisis de criticidad realizado. Así, el monitoreo se enfoca en analizar datos sobre el comportamiento de los procesos (pasado) para valorar su operación, pero se orienta a un escenario deseado (futuro) y, a partir del establecimiento de una relación causa-efecto, ayudando a vincular las variables técnicas-organizativas de los procesos con sus resultados.

En el siguiente diagrama se exponen las interrelaciones del sistema de monitoreo de riesgo:

MONITOREO DE RIESGOS



El monitoreo de los riesgos contribuye de manera significativa a lograr los objetivos de los procesos y el cumplimiento de los elementos estratégicos, puesto que permite llevar a cabo una evaluación periódica, haciendo énfasis en los procesos de mayor nivel de criticidad. Para lograr un análisis de mayor concreción, se considera de gran utilidad que el monitoreo se apoye en el uso de bitácoras (físicas o electrónicas) con dos vertientes: a) para tener registros de riesgos acaecidos y las remediaciones propuestas; b) para dar seguimiento a las acciones implementadas.

En el primer caso se pretende generar información sobre el acaecimiento de los riesgos y su impacto en el desempeño del proceso. Debe contener los siguientes datos:

- Área encargada de coordinar la actividad genérica donde se haya generado un riesgo.
- Nombre del proceso en el que se inserta la actividad genérica que reporta el riesgo.
- Nombre del subproceso que contiene la actividad genérica riesgosa.
- Nombre de la actividad genérica donde se hay materializado el riesgo.
- Nivel de criticidad del riesgo.
- Fecha en que se presenta el riesgo.
- Efecto o consecuencia generada por el riesgo.
- Acciones implementadas para atenuar las consecuencias del riesgo.
- Resultados esperados de la remediación propuesta.
- Registro de nuevos riesgos acaecidos, relacionados con errores, fallas, omisiones, objetivos no consolidados u otras causas.

En el segundo caso, se pretende generar información sobre la efectividad de las acciones implementadas para atender los riesgos del proceso. Debe contener los siguientes datos:

- Área encargada de coordinar la actividad genérica donde se haya generado un riesgo.
- Nombre del proceso en el que se inserta la actividad genérica que reporta el riesgo.
- Nombre del subproceso que contiene la actividad genérica riesgosa.
- Nombre de la actividad genérica donde se haya materializado el riesgo.
- Nivel de criticidad del riesgo.
- Denominación de la acción específica implementada.
- Fecha en que se aplica la acción específica para controlar el riesgo.
- Denominación del área que implementa la acción específica.
- Descripción de los efectos o resultados obtenidos por la aplicación de la acción específica.

Los registros realizados en las bitácoras permiten la integración de un sistema de información de procesos, conformado por tres componentes: a) Base de Datos de Concentración de las Bitácoras de Riesgos Acaecidos y Remediaciones Propuestas; b) Base de Datos de la Implementación de Acciones de Control de Riesgos y, c) Base de Datos del Registro Histórico de los Resultados de la Evaluación de los Procesos. Este sistema debe contener la información necesaria para cumplir con las tres funciones principales de la evaluación: mejorar los procesos evaluados, generar información para la rendición de cuentas y establecer pautas para acciones futuras; todo ello enfocado a la mejora de la gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública.

CONCLUSIONES

Durante gran parte del siglo XX, en el ámbito gubernamental predominaron estructuras administrativas basadas en la visión clásica del paradigma orgánico funcional, a partir del cual se constituyeron organizaciones que, si bien formalmente estaban orientadas a cumplir con el fin máximo del bien común, en realidad estuvieron sustentadas en un diseño cuya preocupación quedaba centrada en el cumplimiento del marco normativo más que en la resolución de problemas sociales, lo que propició el descontento de ciudadanos y usuarios de servicios públicos, así como la necesidad de establecer nuevos esquemas de gestión que incluyeran mecanismos evaluativos de mayor efectividad.

En esta lógica, la evaluación se concibe como una función interdisciplinaria cuyo ámbito de aplicación es diverso, abarcando programas, políticas, proyectos, procesos y actividades que forman parte del desempeño organizacional; apoya las funciones de gestión para que la Administración Pública incremente su capacidad de respuesta ante las demandas, necesidades y expectativas de ciudadanos y grupos de interés, constituyendo un medio importante para la retroalimentación, el aprendizaje y el mejoramiento de las organizaciones administrativas del gobierno.

La gestión por procesos como herramienta de gobierno apunta a la creación de valor público, centrándose, en primera instancia, en la realización de actividades y la generación de productos (bienes o servicios) orientados a la atención de un problema, necesidad o demanda de algún sector de la sociedad; en ese sentido, se puede visualizar qué resultados deben obtenerse para que éstos sean acordes con el requerimiento de los destinatarios, de igual manera, qué acciones deben llevarse a cabo, por parte de quién, con qué medios y con qué especificaciones; de ese modo, la gestión estará apuntando a la resolución de problemas concretos.

En ese sentido, evaluar los procesos de gestión pública implica no sólo hacer una revisión de qué tanto se cumple con el marco normativo o cuántas metas se logran al ejercer los recursos presupuestales; evaluar los procesos conlleva diversas tareas para que, de manera estructurada, la Administración Pública pueda identificar a sus destinatarios, conocer sus necesidades y expectativas, definir estrategias, objetivos y metas, así como aplicar indicadores que permitan medir el grado de eficiencia, eficacia, efectividad y calidad y, en consecuencia, lograr la mejora en la gestión.

Dadas las condiciones del contexto económico, político y social en el que se desarrollan actualmente las organizaciones del gobierno, caracterizado por la presencia de grupos de interés donde ya no es sólo la voluntad gubernamental la que se impone, sino que se recurre a otras vías como la concertación, la negociación y la concesión, la Administración Pública tiene la necesidad de modificar sus enfoques, procedimientos y actividades, centrándose principalmente en lo que demandan los grupos o actores del contexto. En ese sentido, las organizaciones del gobierno deben estar enfocadas no sólo en el qué, pues eso, de alguna manera, queda establecido en las disposiciones jurídicas, que son la base del deber ser del gobierno; el análisis también tiene que estar centrado en cómo, con qué y para qué hacer las cosas.

La gestión con enfoque de procesos constituye una alternativa para el trabajo de gobierno; sus principios ayudan al desarrollo de esquemas que permitan materializar la idea de cómo hacer el trabajo, cómo incorporar mejores prácticas o cómo incorporar elementos tecnológicos y nuevos procesos. No es únicamente un asunto de discurso o una tendencia ideológica lo que lleva a proponer un enfoque de procesos para mejorar la gestión pública; el principio fundamental es que los procesos ayudan a operacionalizar lo que se pretende convertir en una nueva forma de hacer las cosas en el ámbito de la Administración Pública.

Lograr un nivel aceptable de desempeño en la gestión pública implica, por un lado, conocer la dirección en la que se debe caminar y, por otra parte, la manera en que se realiza el trabajo y el modo en que las organizaciones del gobierno se pueden insertar de manera favorable en su contexto. Esto significa la necesidad de llevar a cabo un reacomodo institucional para poder desarrollar prácticas de gestión pública sustentadas en la eficiencia, la eficacia y la efectividad, así como la calidad de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades, pero no sólo como una “imitación” de lo que se hace en la administración privada, sino considerando la complejidad de la Administración Pública, dada por su naturaleza política y social.

Para encauzar adecuadamente la función evaluativa de los procesos de gestión, el enfoque estratégico constituye un elemento de gran utilidad, orientado a desarrollar la creatividad dentro de las organizaciones administrativas del gobierno, considerando que es posible tener un acercamiento o aproximación a realidades deseadas y posibles, puesto que la gestión estratégica ayuda a conducir a las organizaciones de acuerdo con su misión y visión, estimando sus debilidades y fortalezas internas, así como las amenazas y oportunidades del entorno en que se desenvuelve, todo ello regido por el propósito fundamental de crear valor público. Precisamente la evaluación de los procesos de gestión en el ámbito de la Administración Pública permite establecer que, una vez definidos la misión y objetivos de los procesos en términos del valor público percibido por los ciudadanos, usuarios y sectores sociales, se pondrán de manifiesto las diversas acciones y actividades consideradas como útiles e imprescindibles o, por lo contrario, aquellas que son inútiles e innecesarias; de esa manera, se estará contribuyendo a resolver problemas concretos y específicos, reducir fallas en la gestión y mejorar el desempeño en la dependencias y entidades de la Administración Pública.

Evaluar los procesos de gestión pública permite que éstos sean definidos, diseñados y operados de manera adecuada en función del deber ser de cada

organización; sin embargo, debe considerarse en todo momento que las estructuras administrativas del gobierno se encuentran inmersas en un entorno complejo e inestable, por lo que sus procesos también deben ser sometidos a cambios continuos a fin de que puedan adaptarse a las condiciones del medio; en esa lógica, los mecanismos de evaluación tendrán que ajustarse cada vez que la dinámica organizacional y su contexto lo requieran. Así, los instrumentos metodológicos que se apliquen tienen que ser dinámicos y flexibles, puesto que deben tener una adaptación fácil a las condiciones cambiantes de cada organización, ya sea externa o internamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Esparza Daniel, *Las tecnologías de Punta para el Desarrollo Institucional*, México, CEDA, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Conferencia “*La Nueva Gestión Pública después de la Crisis*”, <http://www.youtube.com/watch?v=eQbhCvdVSEc>, consultada el 19 de agosto de 2012.
- Aguilar, Luis F., *El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas, Venezuela, octubre de 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica–Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2013.
- Arellano Gault, David, “De la administración pública a la Nueva Gestión Pública: cinco dilemas”, en Cabrero, Enrique, *Administración Pública*, México, Siglo XXI Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública DF, 2010.
- Arellano Gault, David, *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, 2010.
- Arellano Gault, David, Lepore, Walter y Guajardo Mendoza, M. Adolfo, “¿Hacia un sistema integral del desempeño? Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 2, Núm. 4, México, 2009.
- Arellano Gault, David (coordinador), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Segunda Edición, 2010.
- Arellano Gault, David, *et. al.*, *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿cómo construirlos efectivamente?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2012.
- Ayala Espino, José, *Globalización y nuevas instituciones. La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*, en Revista de Administración Pública, núm. 100. INAP. México. 1999.
- Ayala Espino, José Luis, *Límites del Mercado. Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- Ballart, Javier, “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”, en Brugué Q. y Subirats, J. (eds.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación*

social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005.
- Brito, Morelba, “Las reformas de segunda generación en América Latina; la reivindicación de la política”, en *Ciencias de Gobierno*, vol. 07, No. 13, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Maracaibo, Venezuela, 2003.
- Browne, Angela y Wildavsky, Aaron, “¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?”, en Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aarón, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bustelo Ruesta, María, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Salcedo, Roberto, *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Estudio Introductorio”, en Bozeman Barry (Coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998.
- Cámara de Diputados, *Crónicas Parlamentarias*, LVI Legislatura, Diario 10, “Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/10.html> el 5 de septiembre de 2013 a las 16:30.
- Cameron, Kim S., et. al., *Downsizing and redesigning organizations*, New York, Oxford University Press, 1995.
- Campbell, D.T. *Considering the case against experimental evaluations of social innovations. Administrative Science quarterly*, 1970.
- Cardozo Brum, Miriam, *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2006
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa Noriega, 1982.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2009.
- Comas Arnau, Domingo, *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*, Madrid, España, Observatorio de la Juventud en España, 2008.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe-Organización de Estados Americanos, *Manual. Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales*, Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina, 1995.

- Comisión Europea, *Informe Económico Anual*, European Economy No. 63. Bruselas, 1997.
- Cronbach, L. J. and Snow, R. E., *Aptitudes and instructional methods: a handbook for research on interactions*, New York: Irvington, 1977.
- De la Madrid Hurtado Miguel, Discurso de Toma de protesta como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Primer Periodo Ordinario en el Primer Año de Ejercicio de la LII Legislatura, Diario 45, 1 de diciembre de 1982, "Renovación Moral" consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/> el 4 de septiembre de 2013 a las 11:18am.
- De León-May, María Eugenia, *Modernización Administrativa*, Revista de Administración Pública Número 79. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012*, 10 de septiembre de 2008.
- *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982.
- *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 2010.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en Pardo María del Carmen (coordinadora), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.
- *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, España, Espasa Calpe, 1929, T. LXVI.
- Ernult D., Joël, "Pilotear el desempeño", en Ramírez Martínez, Guillermo, *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- Etzioni, Amitai, *Burocracias: estructura y legitimación*, *Organizaciones Modernas*, Unión Tipográfica Editorial, México, 1972.
- Fayol, Henry, *Principios Generales de Administración*, Herrero Hermanos, México, 1974.
- Fernández Santos, Yolanda; Fernández Fernández, José Miguel y Rodríguez Perez, Alicia. *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. Pecvnia, 6, Universidad de León Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Campus de Vegazana, León, España, 2008. pp. 75-105.
http://pecvnia.unileon.es/pecvnia06/06_075_106.pdf 02/09/13 16:46

- García Pérez, J. Ignacio (coord.), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*, Barcelona, Antoni Bosh, editor-Instituto de Estadística de Andalucía, 2009.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)*.
- Gryna, Frank M., et, al., *Método Juran. Análisis y planeación de la calidad*, México, Mc Graw Hill, Quinta edición, 2007.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la Rendición de Cuentas en México”, en *Ensayos sobre cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Séptimo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero, Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Guzmán, Marcela, *Evaluación de programas. Notas técnicas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.
- Halliburton, Eduardo, *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública – Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR, 2006.
- Hammer, Michael y Champy, James, *Reingeniería*, Colombia, Editorial Norma, S.A., 1994.
- Hernández Oliva, Citlalli, *Globalización, Estado y administración pública: del repliegue al debilitamiento del Estado*, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 38, (Abr.-Jun. 1998).
- Ingram, Helen, “La implementación: una reseña y un marco que se sugiere”, en Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (compiladores), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 2001.
- Johansson, Henry J., et. al., *Reingeniería de procesos de negocios*, México, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., 1994.
- Johnstone, Nick and Tom Tietenberg, (2004), “The Management of Ex Post Public Policy Evaluations”, in *Tradeable Permits: Policy Evaluation, Design and Reform*, OECD Publishing, consultado en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264015036-9-en>
- Junta de Castilla y León, *Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos*, Castilla y León, España, 2004.
- Kaplan, Robert S. y Norton, David P., *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Barcelona, Gestión 2000, 2002.
- Kelly, G. y S. Muers, *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*, Strategic Unit, Cabinet Office, United Kingdom, 2003,

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf p. 4. Consultado el 30 de octubre de 2013.

- Koontz, Harold y Wehrich Heinz, *Administración. Una perspectiva global*, México, Mc Graw Hill Interamericana, 2003.
- Lajous, Alejandra (Coord), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*, Primer año, México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencia - Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Lepore, Walter, “¿Qué ha pasado con los presupuestos basados en resultados en América Latina? Una actualización 2005-2009”, en Arellano Gault, David, *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, segunda edición, 2010.
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, marzo 30 de 2006
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.
- López Casasnovas, Guillem; Puig-Junoy, Jaume; Ganuza, Juan José; y Planas Miret, Ivan, *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, La Caixa, Colección Estudios Económicos; N° 31. Barcelona, 2003.
- Lynn, Laurence, “El mito del paradigma burocrático, lo que en realidad representa la Administración Pública tradicional”, en Cabrero, Enrique (compilador), *Administración Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión 2005.
- Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM-IIJ, 2005.
- Mayo, Elton, *Clásicos de Administración*, Editorial Limusa, México, 1978.
- Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Mejía Lira, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, Documento elaborado en el año 2005, por encargo del CLAD.
- Méndez Hinojosa, Luz Marina, *Manual práctico para el diseño de la escala de Likert*, México, Trillas, 2006
- Merton K., Robert, *Teoría y estructura sociales*, España, Fondo de Cultura Económica de España, 2003.

- Mokate, Karen, *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*, 2000.
- Mokate, Karen y Saavedra, Jorge, *Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*, (INDES Working papers series; 1-56), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, 2006.
<http://www.comfama.com/contenidos/Servicios/GerenciaSocial/Cursos/Indes/Documentos%20generales%20sobre%20Gerencia%20Social/Mokate-Saavedra.pdf> Consultado el 7 de noviembre de 2013 a las 17:08
- Moore, Mark H., *Creating Public Value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1995.
- Naciones Unidas, *Pautas para la evaluación de proyectos*, Nueva York, 1972.
- Nutt, P.C. y Backoff, R.W., *Transforming public organization with strategic management and strategic leadership*, Journal of Management, Verano, http://findarticles.com/p/articles/mi_m4256/is_n2_v19/?tag=content;col1 Consultado el 28 de Noviembre de 2013.
- OCDE, *Administration as Service, the Public as Client*, París, 1987.
- OCDE, Comité para la Gobernanza Pública, *Programa de Trabajo 2007 – 2008*, <http://www.sfp.gob.mx>
- OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, 1997.
- Oropeza López, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2005.
- Ortegón, Edgar, et. al., *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005.
- Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal*, México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1999.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Pérez, Carlota, *Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero*, México, Siglo XXI, 2002.
- Pérez Fernández de Velasco, José Antonio, *Gestión por Procesos*, Madrid, España, ESIC Editorial, Cuarta Edición, 2010.
- Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*, en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf, consultado el 12 de junio de 2013.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*, Nueva York, USA, 2002.
- *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012*, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.
- *Programa de Modernización de la Administración Pública*, Diario Oficial de la Federación del 28 de Mayo de 1996.
- Ramírez Martínez, Guillermo, “El management del desempeño en las organizaciones públicas”, en *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- Rossi, P.H. and Freeman, H.E., *Evaluation: A systematic approach*, Beverly Hills, CA: Sage, 1982.
- Ruíz López, Joaquín. *Calidad en la Gestión Pública: Del azar a la necesidad*, Documento para la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, 2012.
- Salcedo Aquino, Roberto, *Evaluación de Políticas Públicas*, México, Ed. Siglo XXI, 2011.
- Sánchez González, José Juan, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No. 1, Primer Semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. (versión electrónica) <http://www.unl.edu.ec/juridica/wp-content/uploads/2010/03/Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-m%C3%B3dulo-4.pdf> Consultado el 14 de mayo de 2013 a las 15:03.
- Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo–Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Scriven, M., *The logic of evaluation*, Inverness, CA: Edgepress, 1980.
- Scriven, M., *Evaluation perspectives and procedures*, In. J.W. Popham (Ed.), *Evaluation in Education: Current application*, Berkeley, CA: McCutchan, 1974.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Dirección General de Normas, *Norma Mexicana, NMX-Z-12-2-1987 “Muestreo para la inspección por atributos. Métodos de muestreo, tablas y gráficas”*.

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Publicación informativa, Gobierno de la República, consultado en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Modelo de Presupuesto basado en Resultados*, Julio de 2012.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación del Desempeño 2008*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos. *Código Programático*, México, 2000.
- Secretaría de la Función Pública, “Casos de éxito en mejora de trámites, servicios y gestión”. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/casos-de-exito-en-mejora-de-tramites-servicios-y-gestion.html>. Consultado el 23 de marzo de 2014.
- Secretaría de la Función Pública, *Guía para integrar proyectos de mejora de la gestión, 2010*, consultada en http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/PMG2010/guia_para_integrar_proyectos_de_mejora_.pdf el 13 de septiembre de 2013 a las 6:43pm.
- Secretaría de la Función Pública, *Modelo de Administración del Riesgo, Fortalecimiento de Control Interno*, México, 2008, Septiembre de 2008.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008—2012*.
- Simon, Herbert, *El Comportamiento Administrativo*, México, Editorial Aguilar, 1988.
- Sosa López, José de Jesús, *¿Por qué México le apuesta a la mejora de la gestión, al desempeño individual e institucional y al enfoque hacia resultados?*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre de 2008.
- Stake, R.E. *To evaluate an arts program*, in R.E. Stake (Ed.), *Evaluating the arts in education: a responsive approach*, Columbus, OH: Merrill, 1975.
- Subirats, Joan, “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia a las políticas sociales”, en *Ekonomiaz*, No. 60, Vol. I, Tercer Cuatrimestre, España, 2005. dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2119113&orden
- Talavera, Pedro y Armijo, Marianela, *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Apuntes del CENES, VOLUMEN XXVII, Número 44, II Semestre de 2007.
- Taylor, Frederick, *Principios de la Administración Científica*, Herrero Hermanos, México, 1974.
- Toeffler, Alvin, *El Cambio del Poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990.

- Unidad de Política Presupuestal, *Reforma al Sistema Presupuestario*, México, 2000.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, en *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII. INAP, México, septiembre-diciembre, 2008.
- Vega Casillas, Salvador, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, en *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII. INAP, México, septiembre-diciembre, 2008.
- Viñas, Verónica, *Key Concepts for Programme and Project Monitoring and Evaluation*, Lima, Perú, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) División para América Latina y el Caribe.
- Weiss, C.H., *Evaluation research: methods for assessing program effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972.
- Wholey, J.S., *Evaluation: promise and performance*, Washington, DC: Urban Institute, 1979.
- Wilson, Woodrow, *El estudio de la administración*, en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos De La Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.- Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- Winberg, Alan, *Reformas administrativas recientes y el papel cambiante de la evaluación de programas en Canadá. Jornadas “Tendencias y evolución de la Administración Pública en el mundo occidental: búsqueda de una mayor eficacia”*, Barcelona, Sindicatures de Comptes de Catalunya, 1994.
- Zabaleta Solís, Dionisio, “Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en González Arreola, Alejandro, (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, S.A., 2008, pp. 42-73
- Zabaleta Solís, Dionisio, “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, en González Arreola, Alejandro, (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, S.A., 2008.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, UNAM-IIS, 1997.