



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN  
DEL DESEMPEÑO (SED) PARA LA EVALUACIÓN DE  
LOS PROGRAMAS SOCIALES.  
ANÁLISIS DEL PROGRAMA S150 “DE ATENCIÓN A  
FAMILIAS Y POBLACIÓN VULNERABLE”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

**SANDRA SILVIA ALDANA ESQUIVEL**

ASESOR DE TESIS:

DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.  
MARZO, 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.

*A mi mamá por su valentía para enfrentar la adversidad, por darme la vida y sostener mi mano estos 24 años.*

*A mi hermano por su confianza y apoyo incondicional.*

*A ustedes que son mi razón de existir,*

*Con todo mi amor.*

## Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México porque pertenecer a ella ha sido la oportunidad más grande en mi vida, no puedo evitar sentirme orgullosa, privilegiada y comprometida de egresar de esta institución. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitir desarrollarme en una carrera más que útil.

Extiendo mi reconocimiento y gratitud a la Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz quién en todo momento demostró compromiso con el desarrollo de esta investigación, y a quién admiro como profesional de esta maravillosa carrera.

Al Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate, al Dr. Raymundo Domínguez, a la Mtra. Yolanda Margarita Ávila y Pacheco y al Mtro. Armando Trujano, a quienes agradezco su tiempo, sus comentarios y las aportaciones hechas para hacer de ésta tesis una mejor investigación.

De igual manera manifiesto mis gracias infinitas al Dr. Israel Banegas quién constituyó un apoyo importante en mi formación profesional, de quién he aprendido mucho y me brindó la confianza de colaborar con él.

Este momento también resulta preciso para agradecer a quienes han marcado de algún modo mi vida personal y quienes forman parte de lo que soy hasta estos días. A Verónica y Gabriel García gracias por la confianza y el apoyo brindado en esta etapa.

Para ti Virginia Mendoza por demostrarme tu cariño en todo momento, por apoyarme y cobijarme en momentos difíciles. A Lizeth, Christian y Fany por compartir los años más significativos de mi vida, por el cariño y apoyo brindado; y por creer en una mejor manera de hacer las cosas.

Mis agradecimientos no estarían completos si no menciono a quienes he elegido como cómplices de vida, con quienes he crecido, aprendido y madurado. A Ana, Ivonne, Vero y Zury porque desde hace casi diez años llegaron a alegrar mi

vida y a pesar de las inclemencias de ésta siguen estando presentes. Mis gracias infinitas por siempre apoyarme, impulsarme y demostrarme lo más valioso de una amistad, faltan las palabras para expresarles la gratitud que les tengo y lo importantes que son en mi corazón y en mi vida.

A mis colegas y amigas, Alicia, Analy, Andy, BetyGaby y Taís, gracias por hacer más ameno y amigable mi paso por la Universidad, agradezco haber cruzado por su camino porque de ustedes he aprendido lecciones importantes de vida.

A Marlene y Montse con quienes hace más de ocho años he compartido momentos inolvidables. Gracias por la locura compartida, la ridiculez y la confianza, por nunca irse y decidir permanecer.

A quienes colaboran en Lazos por la Juventud A.C., con quienes comienza una nueva aventura que me llena de emoción y de una gran responsabilidad, porque estoy segura que esto nos permitirá trascender.

A todos ustedes muchas gracias porque coincidir en esta vida es un placer.

<b>Índice</b>	<b>Páginas</b>
Introducción .....	1
Capítulo 1 La Nueva Gerencia Pública en México en relación al funcionamiento de la Administración Pública .....	5
1.1 El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública .....	5
1.2 El Contexto como preámbulo del desarrollo de la Nueva Gerencia Pública .....	12
1.3 Los orígenes de la Nueva Gerencia Pública .....	15
1.4 Enfoques de la NGP .....	22
1.5 La relevancia de la evaluación dentro del marco de la NGP .....	27
Capítulo 2. La evaluación en los programas sectoriales de la Administración Pública .....	31
2.1 Modernización Administrativa .....	31
2.2 Concepto de Evaluación .....	33
2.2.1 Tipos de evaluación .....	36
2.2.2 Niveles de evaluación .....	37
2.2.3 Formas de evaluación .....	38
2.3 Antecedentes de la Modernización Administrativa en México .....	40
2.4 La Modernización Administrativa en la administración de Miguel de la Madrid 1982-1988 .....	45
2.5 La Modernización Administrativa en la administración de Carlos Salinas 1988-1994 .....	47
2.6 El Programa de Modernización Administrativa (Promap) en la administración de Ernesto Zedillo 1995-2000 .....	50
2.7 La Agenda de Buen Gobierno durante la administración de Vicente Fox 2000-2006 .....	56
2.8 ¿A qué le llamamos Política de Evaluación? .....	61
Capítulo 3. La Institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México .....	64
3.1 La Gestión por Resultados (GpR) .....	65
3.2 El Presupuesto basado en Resultados (PbR) .....	70
3.2.2 Brasil .....	70
3.3 La institucionalización del SED en la Administración Pública Federal .....	75
3.3.1 Instancias Ejecutoras .....	83

3.4 El CONEVAL y sus atribuciones en materia de evaluación de la política social .....	87
3.5 Instrumentos del SED (Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores de Resultados) .....	90
3.6 Matriz FODA de la evaluación del desempeño de la política social del CONEVAL .	94
Capítulo 4. Las evaluaciones del Programa S150 “Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable” .....	100
4.1 Historia del S150.....	103
4.2 Aspectos generales del Programa S150 (2014).....	104
4.3 Principales modificaciones derivadas de las evaluaciones externas 2007-2013 ....	106
4.4 Sobre la Matriz de Indicadores de Resultados y los Aspectos Susceptibles de Mejora.....	113
Conclusiones.....	120
Anexos .....	125
Fuentes de Consulta.....	139

## Introducción

El estudio de las instituciones gubernamentales y el ejercicio de lo público siempre ha estado inmerso en diversas corrientes de pensamiento desde las cuales se ha tratado de explicar el funcionamiento del aparato público y las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Hoy en día son muchos los temas que puede abarcar el estudio de la Administración Pública, sin embargo hace dos décadas, en México la evaluación gubernamental tomó un gran impulso derivado de la corriente de la Nueva Gerencia Pública (NGP) adoptada por los países de la OCDE.

Esta investigación tiene como objetivo brindar una visión general de la situación que guarda la evaluación gubernamental en México respecto a los programas sociales. Para esto, se estableció como objeto de estudio de esta investigación el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual se desprende del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Se estableció al inicio de la investigación como hipótesis la siguiente: La efectiva implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) fortalecerá la construcción de una política de evaluación en la medida en que todos los involucrados actúen coordinados y comprometidos de que el adecuado funcionamiento de los instrumentos del Sistema (la Matriz de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados) tienen un objetivo más allá de la asignación presupuestal tal como la eficacia de los programas sociales.

Para una observación clara y desarrollada del objetivo de esta investigación así como para la comprobación de la hipótesis antes mencionada, la investigación se desarrolló en cuatro capítulos, mismos que se sustentaron en las siguientes acciones. En el capítulo 1 se buscó reafirmar acciones específicas del Estado, el gobierno y la Administración Pública lo cual nos brinda el fundamento de su actuar para observar los cambios que derivado de los fenómenos políticos, económicos y sociales han modificado dichas prácticas en función de hacer un gobierno más eficiente y cercano a las problemáticas reales de la sociedad. En este capítulo

también se explica la corriente de la Nueva Gerencia Pública (NGP) la cual ha generado cambios sustanciales en la actuación del gobierno frente a la sociedad, así como sobre el uso de recursos y la calidad con la cual se brindan los bienes y servicios. Es un capítulo donde se observará la relevancia que ha tenido dentro de esta corriente un componente como la evaluación.

La revisión histórica de la evaluación como componente de los programas de la Administración Pública se analizará en el capítulo 2, donde se detectó que a lo largo de las administraciones presidenciales se ha observado que los programas sectoriales de modernización administrativa desde los años setenta hasta las estrategias del gobierno en turno sobre modernización de la Administración Pública han implementado algún componente referente a la evaluación gubernamental pero este siempre ha conservado una posición marginal frente a otros que de acuerdo con la administración en turno representan prioridad.

Lo anterior da paso al auge de la modernización e innovación de la Administración Pública respecto a la eficiencia y eficacia con la que opera un gobierno con enfoque empresarial. A partir del año 2000 con el empuje de la transición política los cambios comenzaron a visualizarse obedeciendo a mejorar, evaluar, transparentar, rendir cuentas del ejercicio del aparato gubernamental, implementando estrategias de diversa índole en función de un acercamiento hacia el ciudadano o cliente para la NGP sobre las acciones y recursos utilizados en la provisión de bienes y servicios.

En el capítulo 3 veremos que la evaluación (a través del SED) ha sido uno de los ejes más importantes de esta nueva agenda gubernamental enfocada a mejorar la eficiencia del aparato público. La implementación del SED se deriva del PbR lo cual se ha convertido en una estrategia ambiciosa por su carácter de asignación presupuestal. Una de las motivaciones de este sistema es mejorar la asignación presupuestal mediante la evaluación de los programas.

En México la evaluación de programas sociales se institucionaliza a partir de 2008 año en el que se implementa el SED junto con la participación tripartita entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), siendo éste último el eje rector de la evaluación de los programas sociales en México. De esta última instancia se describen sus funciones en materia de evaluación de la política de desarrollo social, de la cual partiremos al explicar el cómo ha impactado la implementación del SED en el programa S150 lo cual se expone a fondo en el último capítulo.

Dentro de este tercer capítulo también se explican las herramientas de la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) las cuales son la base en la implementación del SED y el uso adecuado de estas representa un avance significativo en los programas. Con base en lo anterior se presenta de forma gráfica la matriz FODA del objeto de estudio de esta investigación.

Finalmente en el capítulo 4 se sientan las bases del Programa S150 “Atención a Familias y Población Vulnerable” del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), pues representa uno de los programas presupuestarios sujetos a Reglas de Operación y con base en ello sometido a evaluaciones externas desde 2008, mismas que presentaron cambios sustanciales a partir de la implementación del SED. En este capítulo se describe el programa, sus características, los apoyos que otorga, la problemática que atiende y consideraciones generales, esto para visualizar los cambios que se fueron gestando derivado de la implementación del SED y las evaluaciones externas de 2008 a 2013.

Es así como el aporte de esta investigación a la Administración Pública es considerar que el SED de acuerdo a sus características pueda revelarse como el catalizador de una política de evaluación donde la articulación de todas las evaluaciones hechas confirmen su utilidad a través de la retroalimentación para la modificación de los programas sociales haciéndolos más eficaces, más allá de una

asignación presupuestal y toma de decisiones donde ésta última juega un papel marginal.

La participación de los actores, desde los operadores del programa, los evaluadores externos, las instancias ejecutoras y los propios beneficiarios representan un nicho importante de oportunidad de mejora de los programas sociales, así como para la posibilidad de la construcción de una política de evaluación que representa un reto importante en el quehacer público debido a la pertinencia y necesidad de planear, utilizar, transparentar y rendir cuentas sobre los recursos públicos que se tornan cada vez más escasos debido al aumento de las problemáticas que se presentan día a día.

## Capítulo 1 La Nueva Gerencia Pública en México en relación al funcionamiento de la Administración Pública

### 1.1 El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública

Los campos de acción del Estado, el gobierno y la Administración Pública suelen ser distintos entre sí, los cambios ocurridos en uno de estos afectan la actividad del otro. Para comprender el cambio que se genera en el ejercicio de la Administración Pública, es necesario comprender de donde partimos cuando hacemos referencia a estos tres elementos.

El Estado se ha convertido en la segunda organización más importante en la vida del hombre, tan sólo después de la familia. Rosseau en su obra *El Contrato Social*, afirma que *“la familia es la sociedad más antigua de todas, y única natural”*<sup>1</sup>; es decir, es la primera organización entre hombres y en donde se genera el primer contacto con las reglas que se establecen en una organización.

Diversas han sido las disciplinas que se han dedicado al estudio del Estado y sus componentes, los estudios van desde el derecho, la economía, la sociología y la ciencia política. Para Heller, el Estado es concebido como una unidad.

*“La unidad estatal no aparece, de hecho, ni como orgánica, ni como ficticia sino como unidad de acción humana organizada de naturaleza especial. La ley de la organización es la ley básica del Estado. Su unidad es la unidad real de una estructura activa cuya existencia como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de órganos especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad.”*<sup>2</sup>

Hasta aquí existen dos rasgos fundamentales de lo que llamamos Estado, el primero es que éste es una organización humana que forma una unidad, y el

---

<sup>1</sup> Rosseau, Jacques (2002), *El Contrato Social*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, p. 4

<sup>2</sup> Heller, Herman (1998), *Teoría del Estado*. Ed. F.C.E, 2ª edición en español, México, p. 293.

segundo es que para que esta unidad sea eficaz, ésta se compondrá de órganos especiales para cada una de las funciones y atribuciones del Estado.

Todas las disciplinas que han estudiado el Estado, han identificado diversos elementos constitutivos de este, tales como el territorio, la población, el gobierno, así como la existencia de un marco normativo.

Para Weber, el Estado *“es aquella comunidad humana, que dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”*<sup>3</sup>, ésta última es el sello característico del Estado visto desde la sociología y la ciencia política.

El monopolio del poder se concibe como la capacidad de influencia de un sujeto frente a otros, o bien el cumplimiento del marco normativo y de las funciones encomendadas, en donde *“el Estado moderno [...] tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza.”*<sup>4</sup>

Hasta aquí entendemos que el Estado es una organización de individuos que forma una unidad mediante la cual se busca, en primer lugar su preservación, para después crear los órganos, instituciones pertinentes que deben atender y solucionar las demandas y problemáticas que surgen en el espacio público. *“El Estado, específicamente el moderno, debe entenderse como un sistema de capacidades creadas para cumplir con fines públicos.”*<sup>5</sup>

Es necesario concebir al Estado desde la perspectiva de la Administración Pública como un sistema de capacidades más que unidad. Este sistema implica un entrelazamiento entre procedimientos, técnicas, recursos y métodos al interior de las instituciones con el fin de mejorar la dinámica de respuesta por parte del aparato administrativo con la sociedad.

---

<sup>3</sup> Weber, Max (1998), *El político y el científico*. Ed. Alianza, México. p. 84

<sup>4</sup> Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*. Ed. F.C.E, México, p. 90

<sup>5</sup> Uvalle, Ricardo (1996) “Estado, Gobierno y Políticas públicas”, en Diploma Nacional en políticas públicas y gobierno local, ed. CNCP y AP, p. 11.

De acuerdo con la teoría contractualista de Rosseau *“La primera y más importante consecuencia de los principios hasta aquí establecidos es que solo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del estado según el fin de su institución, que es el bien común; [...] luego la sociedad debe ser gobernada únicamente conforme a este interés común”*<sup>6</sup>

Si retomamos la idea de que el Estado es una unidad de acción, y que ésta, está orientada al *modus vivendi* de la sociedad ¿qué es lo que hace el Estado para llevar a cabo esta acción en beneficio de la sociedad? El Estado mediante la creación de instituciones, los medios necesarios y un marco jurídico establece los parámetros y procedimientos para cada una de las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) se desarrolle. De esta forma las decisiones de los gobernantes y las acciones de las instituciones se hacen evidentes en la sociedad a través funcionamiento de un aparato administrativo.

Desde esta perspectiva se entiende que *“El Estado, por lo tanto, es una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que, como elementos importantes de su razón de ser, son revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social.”*<sup>7</sup>

Entender al Estado como una institución toda vez que de acuerdo con Douglas C. North:

*“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos y obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico”*<sup>8</sup>

La relación que guarda el Estado con el objeto de estudio se encuentra ligado a las funciones del mismo, aquellas que están destinadas al resguardo de

---

<sup>6</sup> Rosseau, Jacques, *Op. Cit.*, p. 14

<sup>7</sup> Uvalle, Ricardo, *Op.Cit.*, p.12

<sup>8</sup> Citado en Romero, Javier (1998), *La democracia y sus instituciones*. Serie de Ensayos No. 5. Instituto Federal Electoral, p. 32

los recursos públicos, al uso y destino eficiente de estos para dar cumplimiento a los fines públicos. A primera vista podría parecer que no existe una relación directa de esto con el Sistema de Evaluación del Desempeño, sin embargo la comparación y búsqueda de resultados de todas las acciones que realiza el Estado para dar cumplimiento a las demandas y necesidades de la sociedad es un rasgo que para el ejercicio de la Administración Pública es primordial.

El gobierno es uno de los elementos del Estado y es en gran medida el actor que aprueba y negocia la política nacional para cumplir con los planes, objetivos y metas, *“etimológicamente hablando, el termino gobierno proviene de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La primera es “kibernan”, conducir o gobernar, para Platón; la segunda “gubernacullum”, que pasa al español antiguo como “gobernallo”, término que designa al timón de una embarcación”*<sup>9</sup>

La esencia del timón que asume el gobierno conlleva la capacidad de dirigir diversos fines y asuntos de origen económico, político y social, todo esto en conjunto debe destinarse en busca del bienestar de la sociedad.

Por excelencia gobernar significa dirigir, administrar, mandar, regir, tutelar un conjunto de personas o cosas. Se les conoce como gobernadores a quienes detentan y *“ejercen el poder en cualquiera de sus ramas -sean legisladores, administradores o jueces-, y gobernados son los que están sometidos a la autoridad de los primeros”*<sup>10</sup> Es decir, todas las funciones del Estado tendrán un conjunto de personas encargadas de dirigir las acciones encomendadas al funcionamiento del Estado.

Desde la perspectiva del Derecho Público, el gobierno participa en el ejercicio de las 3 funciones del Estado: (i) la legislativa, (ii) la jurisdiccional y (iii) la ejecutiva o administrativa. La primera hace alusión a la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos (constitucionales) que conforman el poder

---

<sup>9</sup> Castelazo, José (2010), *Administración Pública, una visión de Estado*, INAP, México, p.19

<sup>10</sup> Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de Política*, Ed. F.C.E, México, p. 477

legislativo. Todos ellos son los encargados de elaborar las disposiciones legales para el desarrollo de la vida social, económica y política del país.

Si seguimos esta lógica, entonces la segunda función aquí señalada, la jurisdiccional se relaciona con los órganos encargados de la impartición de justicia y la función ejecutiva o administrativa es aquella que corresponde a las instituciones del poder ejecutivo de la nación. Esta última corresponde a la planeación sexenal del Presidente de la República en quien recae el poder ejecutivo de la nación.

Si bien esta es una explicación simplista de las funciones del Estado, así como de los actores que participan en cada una de ellas, esto, nos ayuda a diferenciar fácilmente cuales corresponden a cada función.

Los actores que formarán parte del gobierno, es decir, las personas que detentan el poder político gracias al sistema de representación popular las cuales se sometieron a una elección popular, son legisladores quienes tendrán la obligación de representar los intereses del pueblo y forman el Congreso o Parlamento.

Asimismo en una República Representativa “el parlamento es el centro de la voluntad general, es la instancia donde la sociedad civil se hace presente en el Estado, es el foro donde las clases sociales discuten, confrontan y luchan por los fundamentos ideológicos de su proyecto de dominación.”<sup>11</sup> Justamente la misma voluntad general a la que hacía referencia Rosseau, en la que menciona que el principio que guiará a todos por igual será la voluntad general en objeto y esencia.

El Gobierno es el encargado de tomar las decisiones de carácter político y económico que tendrán impacto en lo social, por esto es una posición de gran responsabilidad pública. Estas decisiones se ven plasmadas en las acciones

---

<sup>11</sup> Uvalle, Ricardo (1984), El Gobierno en acción: la formación del régimen presidencial en la administración pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. p. 104

específicas de las instituciones y cada una de ellas comprometen los recursos del Estado y el impacto en el bienestar de la sociedad.

*“El Estado se vincula a la sociedad a través de la Administración Pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad; es decir individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, [...]”<sup>12</sup>*

La relación que guardan las funciones del Estado así como los órganos del mismo comprenden una relación muy estrecha. Al medio conductor de la relación entre el gobierno y la sociedad se denomina Administración Pública.

Vista desde el derecho público, la función administrativa del Estado comprende las actividades que se realizan por medio del Poder Ejecutivo. Hauriou define la función administrativa a partir de que, ésta:

*“tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa”.*<sup>13</sup>

Por mucho tiempo se trató de explicar la Administración Pública por medio del derecho, pero los estudiosos de ésta fueron construyendo un campo de conocimiento propio del cual pueden destacarse grandes conjeturas. Si regresamos un poco a los estudios sobre el Estado, mencionan que:

*“El obrar organizador actúa de modo mediato para formar la unidad en cuanto cuida de los medios precisos para la cooperación y trata de procurárselos. Creará, por eso, las instituciones y preparará los medios,*

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* p. 107

<sup>13</sup> Fraga, Gabino (2000), Derecho Administrativo, México, M.A. Porrúa, p.56

tales como alimentación, vestido, habitación, armas, dinero, etc., que sean necesarios para realizar la conducta que forma la unidad”<sup>14</sup>

Cada función del Estado necesita las instituciones (las reglas del juego) y los medios necesarios por los cuales se harán aterrizable las decisiones que toma el gobierno a partir de las demandas de la sociedad en un contexto determinado. La Administración Pública si bien es un elemento del Estado, funciona como la herramienta por excelencia de ejecución de los fines de este.

“La acción del Estado, pues, es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración [...]. Esto es tal, porque la acción repetida se llama actividad y "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llamamos propiamente administración del Estado" o Administración Pública. La ciencia de la administración en cualquiera de sus tradiciones, parte del mismo principio: la Administración Pública es el Estado en actividad.”<sup>15</sup>

El conjunto de instituciones que hacen que el Estado ejerza cada una de sus funciones forman parte de gran aparato administrativo. Asimismo para ejercer una adecuada administración de lo público es necesario sectorizar, priorizar problemas y manejar recursos de manera eficiente, toda vez que se busca atender las necesidades y demandas de la sociedad, todo ello a partir de ordenamientos jurídicos por medio de los cuales se organice el todo.

La relación existente entre el gobierno, la Administración Pública y la sociedad, en ese orden, implica un ambiente de estabilidad en la medida en que el aparato administrativo responda a las demandas de la última. En el mundo actual esta relación se ha modernizado y agilizado para dar solución a las cada vez más cambiantes demandas de la sociedad. Además de esto también se deben generar acciones para el tratamiento de las problemáticas que persisten con el tiempo y que hoy en día se vuelven estructurales.

---

<sup>14</sup> Heller, Herman (1998), *op. cit.*, p. 297

<sup>15</sup> Guerrero, Omar (1989), *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, p.42

La Administración Pública al ser el brazo ejecutor del gobierno más cercano a la sociedad debe contar con mecanismos que le permitan hacer frente a los cambios en las demandas y necesidades que se generan en lo público. Adaptarse a los cambios tecnológicos ha sido un gran reto para el aparato administrativo en cuestión de recursos tanto materiales como humanos para la modernización de este. Otro de los inconvenientes con los que este ente debe lidiar es la existencia de los recursos escasos y el aumento de las problemáticas sociales a las que hay que darles atención de forma cada vez más eficaz.

## **1.2 El Contexto como preámbulo del desarrollo de la Nueva Gerencia Pública**

En los últimos 25 años se han producido grandes cambios en el funcionamiento del Estado y en la relación entre el gobierno y la sociedad como respuesta al agravamiento de problemáticas como: el crecimiento demográfico, el deterioro ambiental, el aumento de las demandas de la ciudadanía, el uso de las nuevas tecnologías de la información, el desempleo, la pobreza, los delitos del fuero común, la migración, entre otros.

A pesar de esto, el gobierno busca enfrentar las adversidades ante la escasez de recursos y los males que afectan el ejercicio de la función pública tales como la corrupción, el nepotismo y la permeabilidad de la política sobre la Administración Pública que siguen estando presentes en el aparato público de nuestro país.

Entender a la Administración Pública como un conjunto de instituciones que brindan bienes y servicios, además de fungir como ente intermediario entre el gobierno y la sociedad, es saber que este es el actor de gran importancia en el tratamiento y solución de los problemas en torno a la estabilidad gubernamental del Estado.

“La Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>16</sup>

Dependiendo del contexto la Administración Pública se ha enfrentado a diversos retos. En la década de los treinta la mayoría de los países capitalistas gozaban de un Estado providencia en donde el papel de la Administración Pública cobró gran relevancia por el número de sectores que atendía, todo en función del bienestar de la población.

“En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. [...] a partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos”.<sup>17</sup>

Para lograr la cobertura de los servicios básicos se optó por ensanchar el aparato gubernamental-administrativo del Estado, pues a la par de esto se concibió al gobierno como “pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo”<sup>18</sup> Las consecuencias de esto fue el crecimiento desmedido y descontrolado de las organizaciones, tanto que en su estructura organizacional como en los recursos utilizados, esto, enlazado con la nula vigilancia que existía, produjo una burocracia altamente poderosa.

---

<sup>16</sup> Fraga, Gabino (2000), *Op. Cit.*, p. 119

<sup>17</sup> Cabrero Mendoza, Enrique (1998), “Estudio Introductorio” en Barry Bozeman (coord.) *La Gestión Pública su situación actual*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. p. 19

<sup>18</sup> Arellano Gault, David. (2004) “Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” en Arellano D. (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. p.19

Sin embargo si este aparato administrativo del Estado no funciona adecuadamente la solución a los problemas de todo tipo será precaria, de ahí la importancia de su óptima funcionalidad. Durante el periodo de 1965-1982 las políticas proteccionistas y el financiamiento externo formaron parte de la estabilización del Estado basado en el modelo de la sustitución de importaciones que habían implementado países de América Latina.<sup>19</sup>

La década de los ochenta conocida como la década pérdida en cambio se caracterizó por el alto déficit público, mercados financieros deprimidos, mercados cerrados a la competencia mundial, restricciones a la inversión extranjera, empresas estatales ineficientes y rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos, todo ello como consecuencia del proteccionismo estatal y la crisis económica de la región.

En los últimos veinte años, el Estado Mexicano y la Administración Pública han sufrido una serie de cambios derivados de las transformaciones que en el mundo se han suscitado, tales como el ascenso del Neoliberalismo como modelo económico predominante así como las líneas de acción del Consenso de Washington que llegaron a establecer las nuevas directrices para el funcionamiento del Estado.

A partir del exitoso caso de Chile, otros países de la región comenzaron a adoptar estas reformas de corte neoliberal, así que a inicios de la década de los noventa abrieron su comercio al exterior, recortaron el déficit presupuestario y vendieron empresas estatales de servicios públicos. Fue una época de recortes al presupuesto público y la reordenación del mismo como estrategia de la política de austeridad del gasto.

---

<sup>19</sup> Martínez, R. y Reyes E. (2012). "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina" en Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, p.40

Respecto al Consenso de Washington, Williamson planteó que:

“dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o a la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza)”<sup>20</sup>

Los países de la región de América Latina buscaron tres elementos principales en la Reforma del Estado tales como: la democratización, la estabilización económica y la apertura de las economías.<sup>21</sup> A través de los movimientos, reformas, reestructuraciones que se llevaron a cabo a partir de estos tres elementos se desarrollaron nuevos mecanismos de relación entre el gobierno y la sociedad a través de la Administración Pública. Tal como afirma Guillermo Cejudo “más que reformas inspiradas por la Nueva Gerencia Pública, los cambios más importantes en la Administración Pública en los últimos años han sido producto indirecto del proceso de democratización, sobre todo a partir de 1997 y con mayor fuerza desde 2000”<sup>22</sup> en el caso de México debido al congreso dividido durante el sexenio de Ernesto Zedillo y la transición política en las elecciones presidenciales del año 2000.

### **1.3 Los orígenes de la Nueva Gerencia Pública**

Expertos de la Administración Pública como Omar Guerrero plantean que el origen de la Nueva Gerencia Pública se debe a que:

---

<sup>20</sup> *Ibid* p. 49

<sup>21</sup> Manning, Nick y Shepherd, Geoffrey. (2009) “Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?” en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 44. p.12

<sup>22</sup> Cejudo, Guillermo. (2009) “Los Motores del Cambio en la Administración Pública Mexicana: Los límites de la Nueva Gerencia Pública” en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (Coords.) La Gerencia Pública en América del Norte, tendencias actuales de la reforma administrativa en Cánada, Estados Unidos y México. p.151

“hacia finales de la década de 1980, crisis recurrentes en el espacio económico de dentro y de fuera del Estado parecieron insalvables [...] entonces se afirmaron antiguos planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales conspicuos-especialmente Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan”<sup>23</sup>

Producto de las formulaciones economistas se planteó que la instauración del modelo gerencial emergente funciona como “sustituto” de la Administración Pública, ya que ésta última no funcionaba de manera efectiva después del descenso del conocido Estado de Bienestar.

Siguiendo al autor, la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP) se produce a partir de dos etapas de privatización de los espacios públicos: la *exprivatización* y la *endoprivatización*, donde la primera se relaciona con la transferencia de la producción de bienes y servicios hacia el mercado, y la segunda con la organización de tipo gerencial al interior de las instituciones que forman el aparato administrativo. Los términos derivados de “gerencia” aluden en gran medida de la administración de negocios o bien, privada, la cual se relaciona con supuestos de calidad, ganancia, y resultados entre otros.

Como resultado de la caída del Estado de Bienestar aunado a las crisis que el modelo de Keynesiano había generado, alrededor de los años setenta los mandatarios del Reino Unido y Estados Unidos, Margaret Thatcher y Ronald Reagan respectivamente, unificaron un ideario por el cual implementaron reformas para el *adelgazamiento del Estado*, toda vez que “el gobierno dejó de ser parte de la solución y se convirtió en el problema desde la perspectiva neoliberal”<sup>24</sup>

La literatura sobre la “gerenciación” de la Administración Pública ha planteado la metáfora de “dejar al gobierno llevar el timón y no los remos”<sup>25</sup>, esto debido a la influencia que ha tenido la economía en el manejo de los asuntos

---

<sup>23</sup> Guerrero, Omar. (2004), La Nueva Gerencia Pública: neoliberalismo en administración pública. México, Ed. Fontamara, p. 54

<sup>24</sup> Pleitez, Rafael (1998). “La globalización neoliberal y los países subdesarrollados” en REALIDAD Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, pp. 504

<sup>25</sup> Haro, *Op.Cit.*, p. 61

públicos, pero lo cierto es que como afirman Osborne y Gaebler “hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero que hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas”<sup>26</sup>

Así que es importante mencionar que si se busca eficientar el ejercicio de la Administración Pública, se tienen que buscar los medios adecuados, los instrumentos precisos y necesarios acordes a cada una de las instituciones y asuntos públicos a tratar. Todos estos cambios han servido para hacer que el aparato administrativo del Estado establezca una relación más clara, directa y enfocada a resultados, dados los procesos de democratización los cuales demandan del gobierno una mayor apertura, transparencia y rendición de cuentas de las decisiones, de las acciones y del presupuesto ejercido en cada una de ellas.

El “nuevo” paradigma llamado Nueva Gerencia Pública (*New Public Management NGP*) ha llegado a los países de América Latina (economías emergentes) como una fórmula atractiva para que el aparato administrativo funcione con eficiencia y genere respuestas y soluciones a los problemas y necesidades que la sociedad cambiante exige hoy. Sin embargo “ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la vieja Administración Pública ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos”<sup>27</sup>

Los estudiosos de la ciencia política, la Administración Pública y la economía se han enfrentado a diversas problemáticas derivadas de la inexistencia del campo de conocimiento de la NGP. Se reconoce que la NGP no tiene un campo de estudio propio, sin embargo es el compendio de diversas escuelas de la economía así como de las políticas públicas. La retórica de este paradigma ha sido su gran punto de partida, pues bajo el “eficientismo” igualado a las empresas

---

<sup>26</sup> Osborne, David, y Gaebler Ted (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*/ Barcelona; México, Paidós, p. 81

<sup>27</sup> Arellano Gault, David, *Op.Cit.*, p. 15

privadas a través del uso de metodologías, técnicas e instrumentos se ha ido construyendo esta corriente para la modernización de la Administración Pública.

La retórica de la NGP se sustenta en la confrontación del funcionamiento de la vieja y nueva Administración Pública, además de la supuesta revolución al interior del sector público mediante la cual se busca implementar herramientas y acciones específicas homologadas al sector privado, esta “revolución”:

“[...] va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales, de un fuerte énfasis en los procesos a los resultados, de jerarquías ordenadas a competencia en espacios de mercados o cuasi mercados, de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de resultados”<sup>28</sup>

Uno de los aspectos retóricos más fuertes de la NGP es éste último, la orientación a resultados. Esto ha originado que en países anglosajones se libere a la burocracia de la sobrerregulación en la operaba, y que en países como México estos procesos vayan acompañados por otros de mayor alcance en donde se busca asegurar un nivel de vigilancia política (Auditoría Superior de la Federación) y social (contralorías sociales) ante las acciones del aparato administrativo.

De acuerdo con Christopher Hood considerado la primera persona que acuñó el término *New Public Management*, esta se deriva de dos escuelas principales las cuales son: la teoría de la elección pública (*public choice*) y el gerencialismo.

Para la elección pública el Estado juega dos papeles, el primero como el resultado del contrato social entre los individuos que gobiernan y quienes obedecen, y el segundo, como un monopolio.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 31

“[...] el Estado es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos y el Estado, conforme al cual, el gobierno provee a la sociedad bienes y servicios públicos y; por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Los ciudadanos participan en la conformación del Estado porque perciben compromisos e incentivos para actuar de manera colectiva.”<sup>29</sup>

Uno de los argumentos importantes en la literatura económica respecto a lo anterior es que las organizaciones en primera instancia están siendo dirigidas por individuos, individuos que se mueven por su beneficio propio y no por el bien común. Asimismo los estudios sobre el comportamiento burocrático son el argumento más firme de la NGP.

“El enfoque económico aplicado a los estudios de la gestión pública parte de la idea del individuo racional [...] dirigiendo sus acciones de acuerdo con un marco de preferencias ordenadas. Donde el grado de satisfacción derivada de su actividad está determinado por el nivel en que satisface su función personal de utilidad.”<sup>30</sup>

Existen diversos componentes que son importantes de acuerdo con Hood para la conformación de la NGP, tales como:

- *“La búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones,*
- *la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño,*
- *el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos,*
- *el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas,*
- *la mayor competencia en el sector público,*
- *impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y;*

---

<sup>29</sup> Haro, A. y Carda, G. Gil, J.R, Ramírez, E. (2004) “Las fuentes económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas.” en Arellano, D. (coord.) Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. p.70

<sup>30</sup> Haro, Antonio (otros), *Op.Cit.*, p. 85

- *una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos*<sup>31</sup>

El cambio gerencial de las organizaciones públicas ha sido gradual y ha ido introduciéndose en cada una de estas, derivado de la evaluación del desempeño el área de recursos humanos ha sido la que ha sufrido el principal impacto. El desempeño es una de las cualidades de este paradigma, ya que con ella se lleva a cabo la medición de los resultados que tiene cada individuo que participa en la organización.

“El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.”<sup>32</sup>

De acuerdo con Ramírez E. y Ramírez J. la concepción de la NGP parte de dos argumentos que constituyen todo la tendencia argumentativa de esta corriente.<sup>33</sup> El primero de ellos parte de la nueva economía política la cual propone los supuestos sobre la eficiencia y eficacia, básicamente son conjeturas sobre el funcionamiento al interior de las organizaciones. El segundo de ellos parte de la perspectiva gerencial (*managerialism*) fundamentalmente son los principios de la escuela de las empresas privadas que buscan modificar radicalmente el manejo de las organizaciones del Estado.

De este modo, *“el primero de los argumentos tratará de justificar epistemológicamente la capacidad de los modelos de nueva gestión pública,*

---

<sup>31</sup> Villalobos, Alberto. (2010) El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales, México, INAP, p. 31

<sup>32</sup> CLAD, (1998) Una nueva gestión para América Latina, p.10

<sup>33</sup> Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004) “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno” en Arellano, D. (coord.) Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. p. 105

*mientras el segundo argumento está orientado a justificar metodológicamente el modelo*<sup>34</sup> Los autores señalan que el argumento proveniente de la nueva economía política está encaminado a la crítica del diseño institucional y a la realidad política en donde se desarrollara la nueva gerencia pública. Aunado a lo anterior, el segundo argumento propone el rediseño de la estructura organizacional de las instituciones del aparato gubernamental. El primero es el fundamento económico, mientras el segundo es el organizacional del modelo de la NGP.

Existen dos problemas principales que a lo largo de los estudios sobre la Administración Pública siguen vigentes, por un lado se encuentra la ineficiencia de la burocracia y por el otro el control de los recursos públicos. Sin embargo estos dos están íntimamente ligados al factor humano, y es que el funcionamiento de las organizaciones depende en gran medida de quienes están a cargo de las oficinas gubernamentales, de ahí parte la importancia de los estudios sobre la *public choice*.

Los estudios sobre el aparato gubernamental tomaron fuerza como producto de los procesos de democratización a partir del comportamiento de la burocracia al interior y al exterior (por ejemplo la relación con los otros poderes, en especial con el Congreso) de la organización.

La democracia y la libertad son valores que modificaron la manera de entender la labor de la Administración Pública, sobre todo en la escuela estadounidense donde estudios como los de Woodrow Wilson sobre la separación de la política y la Administración Pública encabezarían lo que se conoce como la escuela ortodoxa.

La heterodoxia estaría fundamentada de acuerdo con Appleby<sup>35</sup> en la idea de que los administradores no son neutrales y se comportan dentro de la organización de acuerdo a sus intereses personales, y no responden a un criterio

---

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 106

<sup>35</sup> *Ibid.* véase en Ramírez E. y Ramírez J. (2004)

del bien común. “Los administradores constantemente aportan elementos para el debate en el Congreso, con lo que pueden dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio”<sup>36</sup> La mayoría de los estudios sobre el comportamiento de la burocracia se basan en el argumento de las ventajas que ésta busca a partir del manejo de la información sobre programas implementados.

#### 1.4 Enfoques de la NGP

Si bien la NGP es una corriente que no cuenta con un campo de conocimiento propio, la permeabilidad de las diversas disciplinas han formado características con las cuales es relativamente sencillo distinguir políticas y acciones de tipo Nueva Gerencia Pública, ante ello Barzelay identifica claramente que la NGP es:

“es un movimiento mundial hacia el mejoramiento de la eficacia y la transparencia de la “gobernación” por medio de la aplicación de algunos principios claves, tales como: a) la ciudadanía vista como consumidores de servicios públicos; b) el servicio público orientado a resultados; c) como un argumento administrativo, enfatizando el diseño institucional dentro del gobierno; d) como filosofía administrativa, orientada al diseño organizacional del gobierno que surgió en los años ochenta, y e) está inmersa en una amplia variedad de enfoques que van desde la investigación comparada, los estudios de caso y la toma de decisiones”<sup>37</sup>

Aunado a esto Echebarría identifica que la tendencia de la NGP se fortalece<sup>38</sup> en tanto se cumplen los siguientes elementos:

- Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos.
- Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos.
- Crear competencia y capacidad de elección.
- Proporcionar servicios de calidad.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>37</sup> Barzelay, Michael, (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública/ México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. p. 22*

<sup>38</sup> En *Ibid.*, p. 23

- Optimizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Finalmente Guerrero hace mención a los tres enfoques que dan pie a la reforma gerencial del aparato administrativo del Estado, el enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, y la agenciación, configuran la base organizativa y operacional del nuevo manejo público<sup>39</sup>.

Barzelay y Echebarría en los párrafos anteriores hacen mención sobre las bases organizativas (diseño institucional, recursos humanos) y operacionales (servicios de calidad, flexibilidad en los procesos), así que podemos abordar todos los aspectos mencionados por estos dos autores a través de los enfoques que Guerrero señala.

Desde la perspectiva del enfoque empresarial-gerencial la persona encargada de una oficina administrativa (del gobierno) debe ser especialista de los asuntos a su cargo, toda vez que juega el papel de empresario y gerente al mismo tiempo, debe manejar un carácter discrecional sobre las organizaciones para una clara delegación de responsabilidades. En ésta el gerente cobra gran importancia pues se le dota de capacidades de liderazgo y toma de decisiones.

A su vez la gerencia por objetivos y resultados es la que ha sido impulsada con mayor fuerza, dado que se formulan estándares y medidas de rendimiento para medir el desempeño de las organizaciones y de las políticas o bien programas. Este modo de gestión está definido por el establecimiento de metas e indicadores del rendimiento esperado en un periodo determinado, este modo de gestión sobresalta la importancia de la evaluación y pondera el valor de la eficiencia como característico del mejor desempeño de las instituciones.

Es en este tipo de gestión que nuestro objeto de estudio tiene cabida, ya que si bien el Sistema de Evaluación del Desempeño forma parte del sistema presupuestario, es también una herramienta estratégica en donde se ve reflejado todo el trabajo de cada una de las etapas del proceso administrativo y presupuestal, es la revisión final de los resultados dentro del proceso, pero

---

<sup>39</sup> Guerrero, Omar *Op.Cit.*, p. 66

también es el inicio de la revisión de la competencia de cada acción pública del gobierno.

Por último se encuentra la agenciación donde básicamente el “*propósito central del neogerencialismo es desagregar a la burocracia pública en una diversidad de agencias*”<sup>40</sup> con ello se busca la flexibilización de las reglas y los procesos a los que se encuentra sometida la Administración Pública. Esta es uno de los enfoques más representativos para la NGP, pues la desagregación en pequeñas agencias hace más visible el comportamiento del consumidor, o mejor dicho la orientación del cliente.

Derivado de estos enfoques, la NGP contiene rasgos esenciales en los cuales destacan: la orientación al cliente, la privatización, el mercado, la competencia y aquella que parece ser el móvil de esta corriente, la reducción de costos.

El dicho supremo de esta corriente se distingue por “hacer más con menos” dado que se busca “ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos”, y una vez más nos encontramos con el estímulo de la burocracia, el aumento del presupuesto.

Esto se ve reflejado en los resultados ya que son el producto de una acción determinada, de la acción de atención a problemas concretos que derivan en la implementación de políticas y programas especializados en diversas problemáticas. Los resultados dependen de diversos factores, entre ellos la forma en la cual se buscó dar atención a dicho problema, así como los insumos destinados.

La medición de los resultados se ha convertido en una de las máximas de los programas de modernización del sector público en los países de América Latina y la orientación a resultados es una de las directrices que maneja la NGP para “reformar, reinventar o innovar” el ejercicio de las actividades administrativas del Estado. De acuerdo con Osborne y Gaebler la gestión por resultados resulta

---

<sup>40</sup> Guerrero, Omar (2004) p.67

fructífera en tanto se generan incentivos para la organización, tal y como lo haría una empresa con el individuo, es decir:

“Los gobiernos empresariales tratan de cambiar estas recompensas e incentivos. Los empresarios públicos saben que cuando las instituciones se financian de acuerdo con los datos, tienen escasa motivación para esforzarse por un mejor rendimiento. Pero, cuando se los financia de acuerdo con los resultados, se obsesionan con el rendimiento”<sup>41</sup>

En un mejor manejo de las herramientas gerenciales el rendimiento de las instituciones en favor de los asuntos públicos se deberá ver enmarcado en la satisfacción social, y como tal en un mayor nivel de confianza y gobernabilidad.

El papel que juega la Administración Pública es sumamente importante dentro del sistema político en tanto ésta juega un rol de elemento catalizador para la legitimidad como menciona Pardo *“la Administración Pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad”*<sup>42</sup>

Dentro de la bibliografía sobre la Nueva Gerencia Pública se pone énfasis a lo que la gestión por resultados puede generar en el aparato administrativo, dado que se incentiva a las organizaciones a trabajar por conseguir resultados objetivos, los mismos resultados que ellos se impusieron en el momento del diseño de las políticas y programas. Este es uno de los puntos clave del Sistema de Evaluación del Desempeño, ya que mediante el compromiso por cumplir determinadas metas, se busca conseguir resultados cuantificables a través del uso de indicadores.

Esta orientación a resultados implica la institucionalización de una Gestión por resultados, para innovar a la Administración Pública con una visión más gerencial y que permita medir los alcances que han tenido, tienen o tendrán las

---

<sup>41</sup> Osborne, David, y Gaebler Ted (1994), Op. Cit., p. 207

<sup>42</sup> Pardo, María del Carmen (2009), La modernización administrativa en México 1940-2006. México, COLMEX, p. 21

políticas y programas. *“El orientar la gestión a resultados, genera una dinámica al interior de la organización que provoca el mejoramiento del desempeño organizacional y de los resultados que se desean alcanzar.”*<sup>43</sup>

La nueva dinámica en la cual se mueve la sociedad ha generado que los gobiernos tengan la necesidad de implementar novedosos mecanismos en los cuales se pueda obtener más información (resultados) de todo lo que se lleva a cabo, esto con el fin de proporcionar a los ciudadanos los informes del uso de los recursos públicos principalmente, así como el rumbo de las decisiones que se han tomado, visto desde una perspectiva democrática y en función de la rendición de cuentas.

La orientación a resultados permite usar la información para mejorar la toma de decisiones pero a su vez implica el uso de herramientas como lo es el uso de modelos lógicos, de planeación estratégica, procesos e indicadores para el monitoreo y la evaluación de los resultados propios de la gestión por resultados, todas estas son el principal elemento de la orientación a resultados, pues es a través de ellas que se obtienen los productos de cada acción.

Es importante mencionar cuales son los usos que se le da a todo el compendio de información que se genera, a decir verdad, el gobierno decide usar la información de tres formas distintas: i) la vinculan con el pago por el rendimiento (o desempeño), ii) la utilizan como un “instrumento de gestión” el cual permite ubicar en donde se debe mejorar el ejercicio de sus actividades, y iii) vinculan el gasto respecto a los resultados.

Cabe mencionar que medir los resultados dentro del gobierno resulta una tarea difícil, puesto que no se tienen los instrumentos adecuados a lo que se desea medir (que es totalmente contrario a los resultados de una empresa) como lo es personas beneficiadas o bien el impacto en el bienestar de la sociedad, hoy

---

<sup>43</sup> Mejía, José. (2005) “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano” p. 3, disponible en url: <http://www.clad.org.ve> [última consulta abril de 2014]

en día la medición de impacto es un gran reto para los programas que cuentan con apoyos difíciles de medir.

Si bien se está avanzando a marchas forzadas sobre generar mecanismos, métodos y demás elementos que puedan aportar para llevar a cabo una mejor gestión por resultados, cualquier innovación en la Administración Pública resultará obsoleta en tanto, “el diseño institucional no cambie, cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicciones de acción colectiva”.<sup>44</sup>

Vale la pena mencionar que una de las críticas fuertes a la burocracia se relaciona con el uso y destino del presupuesto donde “las burocracias son capaces de negociar presupuestos que no están ligados ni a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes”<sup>45</sup> De ahí la necesidad de establecer mecanismos de control y sobre todo de evaluación de programas, dado que es necesario mejorar los mecanismos de asignación de presupuesto que de acuerdo a esta orientación a resultados, la asignación presupuestal dependerá de las metas alcanzadas de los programas durante un periodo determinado.

### **1.5 La relevancia de la evaluación dentro del marco de la NGP**

A lo largo de este primer capítulo hemos revisado los principales principios que rigen a la Nueva Gerencia Pública. Como punto de partida del objeto de estudio de esta investigación, retomaremos el papel de la evaluación dentro del marco de la NGP.

La reinención del gobierno a la que se hace referencia en los recientes estudios sobre Administración Pública destaca la importancia de hacer un aparato administrativo más eficiente con un enfoque gerencial, retomando mecanismos propios de la administración privada. Entre ellos se encuentran una serie de

---

<sup>44</sup> Arellano Gault, David, *Op.Cit.*, p. 29

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 28

elementos como la planeación estratégica, estándares de calidad, el uso de indicadores y propiamente la evaluación de los resultados de cada acción implementada tanto al interior como al exterior de la organización.

“Las reformas gerenciales principales de la administración, en busca de la eficiencia son: la reducción del aparato administrativo de gobierno, [...] la focalización de los programas de las unidades administrativas en beneficiarios o clientes específicos, bien identificados, y en la realización de objetivos específicos controlables y mensurables, de valor para los ciudadanos”<sup>46</sup>

Tan sólo para la identificación de “objetivos específicos controlables y mensurables” y todo lo que conlleva determinarlos, monitorearlos y evaluarlos, se necesita primero de voluntad política de los gobernantes y de los directivos de cada institución, segundo de institucionalización jurídica para hacer obligatorios elementos como la evaluación a través de disposiciones reglamentarias, y por último de un seguimiento veraz para cumplir con la innovación de la Administración Pública para el bien de la gobernabilidad.

La perspectiva neoclásica de la Administración Pública nos ha permitido visualizar de donde parte la relevancia de la evaluación para la Nueva Gerencia Pública. *“La observación de los resultados permite obtener una retroalimentación al sistema y evitar así que los fines sean desplazados si se controla a las organizaciones de acuerdo con los productos que genera.”*<sup>47</sup>

Si bien el presupuesto funge como incentivo sobre el comportamiento de la burocracia y el manejo de la información, esto no deriva en que los resultados generen un beneficio directo a la sociedad. *“El objetivo principal de la evaluación es conocer la eficacia y eficiencia de la gestión y de los programas y políticas implantadas. Su finalidad es identificar si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene un verdadero sentido”*<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Aguilar, Luis. F. (2011) “Políticas públicas y transversalidad” en Ramos José M. y Acosta Félix (Coords.) La evaluación de las políticas públicas en México. México, INAP y COLEF. p. 27

<sup>47</sup> Ramírez E. y Ramírez J. *Op.Cit.*, p. 115

<sup>48</sup> Villalobos, Alberto, *Op.Cit.*, p. 31

La dificultad de las evaluaciones depende en gran medida de la sistematización de los resultados, es decir de la información que se genera a partir de la implementación de los programas. Además de la capacidad de los operadores del programa para identificar las fortalezas y debilidades en torno a este. Lo mucho o poco que se genera en las instituciones es en gran medida por la disposición y voluntad de los operadores. Uno de los principales puntos de debate en torno al desempeño en las instituciones es que:

“en las organizaciones de corte “tradicional” no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas. Para remediar estos problemas, y mejorar el desempeño de las organizaciones, [se] propone la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de empleados de acuerdo con los objetivos que se impongan ellos mismos”<sup>49</sup>

Por ello es que la gestión por resultados cobra gran importancia, dado que se genera un entrelazamiento entre el comportamiento al interior de las organizaciones y los resultados que se deben y desean obtener, ya sea de cobertura (que es el más asediado en los indicadores de los programas) de atención, tipos de apoyos, temporalidad u otros tipos de indicadores, mejorando así el desempeño institucional.

“Más allá de los conceptos prescriptivos de eficiencia y eficacia, el desempeño institucional es el arquetipo que denota cómo la Administración Pública es capaz de fortalecer la legitimidad de los resultados que es propia de los valores democráticos, y las sociedades que han optado por el escrutinio permanente de las actividades administrativas y gubernamentales”<sup>50</sup>

Es importante destacar el papel que en conjunto desarrollan la gestión de las políticas públicas y la evaluación, ya que todo lo que conlleva estos procesos forman un rasgo característico y especial para el fortalecimiento del desempeño del aparato administrativo.

---

<sup>49</sup> Ramírez E. y Ramírez J. *Op.Cit.*, p. 117

<sup>50</sup> Uvalle, Ricardo, *Op.Cit.*, p. 46

La evaluación de acuerdo con Villalobos forma parte de una triangulación en donde se ubica la gestión y las políticas públicas también, y en donde todas en conjunto buscan el mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales y sus procesos. Sin embargo el rasgo que le da un *plus* a la evaluación es la retroalimentación que se debe generar a partir de los resultados preliminares, es decir de los distintos tipos de evaluación en los diferentes momentos del programa.

Entender que la evaluación y la respectiva retroalimentación con los procesos de implementación del programa, es generar un cambio a través de la modificación de las metas que la propia institución o bien los operadores del programa se impusieron, en general es conocer más la problemática y las líneas de acción a seguir.

Una vez descritas las características del Estado, el gobierno y la Administración Pública podemos destacar que la influencia de la Nueva Gerencia Pública en el quehacer público tiene su fundamento en la eficacia en las actividades del aparato gubernamental con la finalidad de responder a las demandas y necesidades cada vez más cambiantes en la sociedad sobre todo después del descenso del llamado Estado de Bienestar donde es necesaria la reestructuración de la relación sociedad-gobierno.

Esta reestructuración es resultado de las fluctuaciones económicas que afectaron el quehacer público-gubernamental y en donde ante las situaciones adversas que sufría la población era necesario mantener la gobernabilidad. La lucha contra la opacidad de las organizaciones y el mejor uso de los recursos públicos constituye hasta el día de hoy ejes fundamentales en el quehacer público. Con esto como antecedente los procesos de reforma y modernización administrativa fungieron como el eje a seguir para dar una solución a los problemas desencadenados a partir de las diversas adversidades económicas de la región de América Latina.

## Capítulo 2. La evaluación en los programas sectoriales de la Administración Pública

El presente apartado tiene como objetivo brindar una visión amplia y concreta de los cambios que ha sufrido la Administración Pública en México en materia de evaluación, como producto de las reformas administrativas implementadas a partir de los años setenta, con el fin de tener un panorama de las transformaciones graduales en torno a la materia. Para ello es necesario revisar dos conceptos importantes: i) la modernización administrativa y ii) la evaluación, para entender que todo proceso de transformación es histórico y que ello implica el desarrollo de distintas estrategias adecuadas al contexto.

### 2.1 Modernización Administrativa

Más allá del concepto en sí, *“la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias”*<sup>51</sup> así pues, el llamado ajuste del cual habla la autora está dado en función de las transformaciones y los cambios que a virtud de la voluntad política de los gobernantes se lleva a cabo al interior de la Administración Pública, para hacer de ésta un aparato eficaz con relación a las demandas de la sociedad en un contexto específico.

El papel de la Administración Pública tomó gran importancia en el sistema político mexicano porque su crecimiento generó una serie de debates respecto a su tamaño en relación con las funciones del Estado que se le asignaron. *“La modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó el que en los primeros años (1940-1960), la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditaran al proyecto económico y al propósito de estabilidad”*<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, COLMEX, p. 26

<sup>52</sup> *Ibid* p. 40

La burocracia formó parte de la negociación política durante el siglo XX y el poder ejecutivo aceptó su participación en aras de buscar la legitimidad, añadiendo a ello reformas administrativas de diverso índole y magnitud en pro de renovar el ejercicio de la Administración Pública en respuesta a las nuevas demandas.

Actualizar a los cuadros administrativos de la burocracia es hasta nuestros días una de las vertientes más importantes de las reformas del aparato administrativo. Dentro de toda organización el recurso humano es fundamental, dado que son quiénes ejecutan las decisiones tomadas por aquellos que ejercen ese rol en cada uno de los campos de la Administración Pública, bajo el cumplimiento de mandatos legales o bien bajo decisiones burocráticas.

Las tareas que esta modernización (entre los años 40 y 60) trajo consigo cambiaron en el fondo el proceso administrativo que el enfoque tradicional manejaba, debido a la *“inquietud por convertir en profesionales a los servidores públicos para que desempeñen sin tropiezos las tareas impuestas por la modernización: manejos presupuestales muy elaborados, diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación”*<sup>53</sup> Durante este periodo se identificó que el objetivo de dicha modernización tendría que ser la profesionalización de los servidores públicos.

Además de la profesionalización de los cuadros administrativos, otra de las vertientes clave de la modernización administrativa y que forma parte de esta investigación, es el adecuado manejo presupuestal de las políticas y programas orientados a la política social el cual deriva en la medición de los resultados en donde se busca establecer mecanismos de distribución del presupuesto a partir de las metas alcanzadas, como lo busca el Sistema de Evaluación del Desempeño hoy día.

Derivado de lo anterior, existen dos problemas que podemos identificar claramente sobre el manejo presupuestal en torno a la evaluación, primero, debido

---

<sup>53</sup> *Ibíd.* p. 28

al control deficiente o excesivo, se generan actos de corrupción y segundo, a pesar de que la política social ya cuenta con un bagaje de evaluaciones y que entre otros sectores es una de las más desarrolladas, aún existen deficiencias, tales como la medición de la cobertura y los apoyos y servicios brindados, por ende se desconocen los beneficios y el impacto de dichos programas en la población beneficiada.

Diversos han sido los objetivos de las distintas reformas por ejemplo la descentralización administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, la simplificación, el control y la evaluación del manejo del presupuesto, la transparencia, la rendición de cuentas, etc. Sin embargo para utilidad de la presente investigación el propósito primordial en este capítulo es rastrear cuales son los antecedentes de la evaluación gubernamental (de políticas y programas) y lo que implica en las reformas administrativas a partir de los setenta.

## **2.2 Concepto de Evaluación**

La palabra evaluación proviene del latín *valere*, que significa valorar, y ello, implica la acción de fijar valor, justificar, medir o valorar un resultado, un proceso o una cosa. Para efectos de este capítulo necesitamos comprender todo lo que conlleva manejar un concepto como éste en el marco de la Administración Pública, decretando que “toda la actividad gubernamental es susceptible de ser evaluada, independientemente de los poderes y niveles del gobierno en que se desenvuelve”<sup>54</sup>

Musto<sup>55</sup> define a la evaluación como “*aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia*, ésta definición bien podría ser aceptada porque hace referencia a la eficiencia como una variable dependiente del análisis que se realice.” sin embargo no nos muestra una relación de causa y efecto, que es lo

---

<sup>54</sup> Oropeza López, Alejandro (2005), La evaluación de la Función pública en México, México, Plaza y Valdés Editores , p. 25

<sup>55</sup> En Mejía, José (2003), La evaluación de la gestión y las políticas públicas. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, p.13

que esperamos de una definición integral sobre evaluación en la Administración Pública.

Otro autor que define la evaluación es Levine<sup>56</sup>, él apunta que “*es el examen de los efectos, resultados u outputs del programa*”, sin duda alguna esta definición resulta importante dado que menciona a los resultados que son el producto principal del análisis de la información-como lo muestra la definición anterior- pero también presenta una limitación dado que no menciona los insumos y éstos también funcionan como un indicador de contraste inicial de cualquier tipo de evaluación, sobre todo cuando se necesita conocer con qué recursos se contaban para llegar al cumplimiento de las metas.

Una definición que integra los diversos elementos de una acción pública determina que “*evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en ello, permiten producir los efectos esperados de tal política y de alcanzar los objetivos que le fueron asignados*”<sup>57</sup> De ésta podemos resaltar tres cosas, primera, que se menciona que la acción de evaluar o de emitir una evaluación sobre una política conlleva un proceso y ese proceso es investigar toda la información sobre la política o el programa, segunda, se hace mención a los insumos así como a los medios que se proporcionan para tal política y tercera, los resultados que se obtendrán a partir de los objetivos que se le asignaron a la política o el programa en su diseño; es decir, el por qué –o el problema que se desea atender- de la política.

En los últimos veinte años el concepto “evaluación” ha tomado una gran fuerza en el ejercicio de la Administración Pública, y es que:

“la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en

---

<sup>56</sup> *Ibíd.* p. 14

<sup>57</sup> *Ibíd.* pp. 13-14

la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, los resultados”<sup>58</sup>

La evaluación comenzó su camino (por lo menos en México) como un concepto con tinte político más que de modernización administrativa. Derivado de las inquietudes e inconformidades por parte de la sociedad hacia la clase política como a la burocracia, el gobierno optó por insertar al control y enseguida a la evaluación como los elementos de la Administración Pública que buscarían coptar la corrupción que durante muchos años se había engendrado al interior del aparato burocrático.

A través de esto, la institucionalización de la evaluación como parte del proceso administrativo ha permitido dar un gran paso en lo que se refiere a la democratización del aparato administrativo.

Una de las problemáticas que presenta la implementación de la evaluación en países como México, es que:

“Debemos reconocer que en el espacio público se persiguen objetivos bajo los cuales se brindan diversos satisfactores a la sociedad, pero la acción se genera a través de una red fragmentada donde no hay claridad de los niveles de actuación, falta coordinación o bien se duplican esfuerzos para cumplir la política.”<sup>59</sup>

El propio diseño organizacional de las instituciones, la falta de coordinación entre instituciones con objetivos similares (por ejemplo en materia de control, fiscalización y evaluación), así como las duplicidades en el aparato administrativo generadas por la falta de planeación (debido a consecuencias históricas), han sido instauradas por la premura para estabilizar situaciones (la pérdida de legitimidad a partir de los años setenta) de índole político y social.

La evaluación se ha convertido en uno de los elementos más importantes en el proceso administrativo y presupuestario hoy en día ya que genera la información relevante de cada uno de los programas y acciones gubernamentales.

---

<sup>58</sup> Roth, André (2002), Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia, Ediciones Aurora, p. 135

<sup>59</sup> Mejía, José, *Op.Cit.*, p. 15

No obstante el proceso evaluativo es visto y catalogado –por la cultura organizacional- como un mal para la burocracia cuando en realidad “*debería ser considerada [considerado] como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción*”<sup>60</sup> Precisamente por el papel que juega la burocracia en el sistema político, la cultura organizacional de ésta comenzaba a tornarse cada vez más ajena a los intereses públicos para dar cabida a los de origen político, esto fue algo que sucedió en México a mediados del siglo XX cuando la modernización administrativa no era un tema en la agenda gubernamental.

Una cualidad de las evaluaciones es mostrar los resultados de las acciones gubernamentales sobre las problemáticas públicas, saber si coinciden con lo que se pronosticó en el diseño de los programas, además de si los resultados arrojados muestran en realidad un beneficio directo para la sociedad.

### **2.2.1 Tipos de evaluación**

El análisis de la información y la evaluación conlleva etapas para tener un manejo más amable, ordenado y coherente con el objetivo de la evaluación. De acuerdo con José Sosa, la evaluación puede cumplir cuatro propósitos: 1) controlar, 2) rendir cuentas, 3) presupuestar con base en resultados y, 4) mejorar la gestión organizativa.<sup>61</sup> El autor menciona que antes de establecer un tipo de evaluación debe tenerse en claro cuál de los cuatro propósitos buscará. Así mismo comenta que existen factores estructurales que imposibilitan o hacen más lenta la plena integración de los instrumentos de evaluación para lo que podría establecerse como una Política de Evaluación en el ámbito federal. (Ver Anexo 1)

Sin embargo, existen diversos tipos de evaluación y estas dependen de los tipos de criterios de los que parta, tales como la periodicidad en la que se realiza, los objetivos que desea perseguir, la persona encargada, y hacia quien está

---

<sup>60</sup> Roth, André *Op.Cit.*, p. 135

<sup>61</sup> Sosa, José (2011), *Bases Conceptuales para el Abordaje de la Política Federal de Evaluación en México: una propuesta analítica*. en Evaluación de las políticas públicas, México, INAP, p. 105

dirigida. En lo que concierne al momento en el que se aplica y así como en los objetivos que se pretenden perseguir, existen tres tipos de evaluación.

1. Evaluación *ex ante*.
2. Evaluación de seguimiento.
3. Evaluación *ex post*.

La evaluación *ex ante* se lleva a cabo durante el proceso de diseño del programa o la política, esto con el fin de poner a prueba los indicadores, los procesos así como la metodología en el diseño aquella. *“Se realiza de manera previa al proyecto político o programa y tiene como finalidad proporcionar criterios adecuados para una decisión cualitativa, si se debe implantar o no una política, un proyecto o un programa”*<sup>62</sup>

Contar con una evaluación de seguimiento, o más bien con el monitoreo del programa, es un valor que añade un plus a la evaluación del diseño del programa así como la evaluación final del mismo. Esta aporta las inquietudes que salen sobre la marcha.

En lo que concierne a la evaluación *ex post*, ésta es el tipo de evaluación que más se acostumbra a realizar, dado que se hace en la fase terminal del programa ya que *“se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos, y los efectos, tanto buscados como colaterales, atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados.”*<sup>63</sup> Es decir, si se cumplieron las metas que se plantearon para un periodo determinado del programa.

### **2.2.2 Niveles de evaluación**

Otra forma de concebir a la evaluación es de acuerdo al nivel, esto es dependiendo de a quién le interese implementar una u otra y para qué fin. De acuerdo con André-Noël Roth hay cinco perspectivas:

---

<sup>62</sup> Mejía, José, *Op.Cit.*, p. 16

<sup>63</sup> *Ibid* p. 17

1. **Evaluación a nivel de medios:** Es la evaluación más elemental pues sólo consiste en saber si los medios, los recursos y las herramientas necesarias estén listas para su uso. Este nivel no tiene relación alguna con los resultados de la acción pública.
2. **Evaluación a nivel resultados:** esta evaluación suele ser la más común pues responde a la pregunta ¿el programa logró los objetivos planteados? Esta es la que suele estar presente en los informes, básicamente es la cuantificación primaria de la cobertura, de los insumos y de los productos para llevar a cabo tal o cual acción pública.
3. **Evaluación a nivel de impactos:** en esta “se consideran datos más cualitativos para determinar los efectos previstos y no previstos que indujeron la acción pública en el entorno social y económico”<sup>64</sup>
4. **Evaluación a nivel de eficiencia:** “tiene como objetivo relacionar los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados”<sup>65</sup>. Esta evaluación se lleva a cabo *ex post* pues se necesita de información durante la implementación para determinar el grado de eficiencia del programa ante dicha problemática.
5. **Evaluación a nivel de satisfacción:** “Aquí se considera, no sin lógica, que la razón de ser de la acción pública no es necesariamente la de cumplir con unos objetivos fijados a través de un proceso institucional de decisión, sino la de resolver los problemas esenciales de una población”<sup>66</sup> A pesar de ser una evaluación no utilizada esta permite identificar si los objetivos de los programas corresponden o no a dicha problemática.

### 2.2.3 Formas de evaluación

Las formas de evaluación están encaminadas a la manera en la que se realizan las evaluaciones. En lo que respecta a la persona encargada o mejor

---

<sup>64</sup> Roth, André Noël, en *Op.Cit.*, p.156.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>66</sup> *Ibid.*

dicho el agente evaluador, existen cuatro formas diferentes: (i) externa, (ii) interna, (iii) mixta y (iv) participativa.

Básicamente la diferencia en cada una de ellas deriva en los actores que la llevan a cabo. Para el primer caso, el mismo nombre lo dice, son personas externas a la organización, en la mayoría de las veces son especialistas de Consultorías o investigadores de Instituciones de Educación Superior, que bajo convenio se establecen los programas y criterios que se busca evaluar. Sin embargo como menciona Mejía *“tienden a dar mayor importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área que desarrolló la política, programa o proyecto”*.<sup>67</sup>

Otra forma de evaluación es la interna, ésta la lleva a cabo el personal de la organización, siguiendo al autor, ésta forma de evaluación tiene más importancia ya que se ven involucrados quienes implementaron la acción pública y conocen las particularidades de la disciplina o bien del conjunto de acciones que se deben realizar para llegar a un fin.

La evaluación mixta combina las dos anteriores en la cual se busca tener una visión más amplia y desde las dos perspectivas (metodológica y práctica) por parte de los especialistas y los encargados de la política. Este tipo de evaluación se enriquece en la multidisciplinariedad de los productos finales de la evaluación.

Por último se encuentra la evaluación participativa, la cual tiene por objetivo *“minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios”*<sup>68</sup> este forma de evaluación tiene un corte incluyente, ya que envuelve a quienes se ven impactados -ya sea de forma positiva o negativa- por la implementación de la política, generando así dentro de la evaluación un valor agregado con la participación de los beneficiarios del programa.

Los distintos tipos y formas de evaluación han ido ganando impulso gracias a los procesos de modernización administrativa. En el siguiente apartado se busca

---

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibid.* p. 19

hacer un bosquejo entre los programas sectoriales de modernización administrativa a partir de los setenta, con el fin de encontrar los antecedentes de lo que hoy se denomina Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la evaluación de los programas sociales.

### **2.3 Antecedentes de la Modernización Administrativa en México**

Modernizar el aparato burocrático no es un objetivo nuevo, esto se ha buscado desde los años posteriores a los cuarenta, aquellos en los que México se mantenía estable, básicamente mientras duró el crecimiento sostenido gracias a la estabilidad en el precio del petróleo y a las políticas implementadas por el Estado de Bienestar.

“La reforma administrativa intentaba constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente. Esto ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.”<sup>69</sup>

Derivado de la caída de los precios del petróleo, los problemas públicos se agravaron convirtiéndose hasta el día de hoy en problemáticas estructurales, también se generaron algunos más, concernientes a los cambios que la sociedad y el mundo global ha vivido en estos últimos años (tecnológicos, sociales, económicos, culturales, ambientales entre otros). Sin embargo para dar respuesta a todo ello es de vital importancia que el aparato administrativo del Estado se encuentre organizado y coordinado y a su vez cuente con los recursos necesarios para atender dichas necesidades, lo cual en nuestros días es más complicado debido al aumento de las problemáticas.

La historia de la Administración Pública mexicana nos ha demostrado que si bien estas reformas y modernizaciones son difíciles debido a su cercanía y permeabilidad con el sistema político, también nos ha mostrado el panorama de

---

<sup>69</sup> Sánchez González José Juan (2004), Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, M. A. Porrúa, p. 315

necesidades del aparato público en virtud de cumplir con los objetivos que se establecen para el desarrollo de nuestro país.

Durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo se llevaron a cabo diversos programas de reforma administrativa orientados a dos rumbos. El primero de ellos se enfocó a la descentralización administrativa y el segundo a la simplificación.

El primer impulso significativo de estos programas fue la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) por decreto presidencial en 1971, ya que al fin se creaba un órgano especializado en donde se priorizaba la idea principal de la reforma administrativa que partía de reorganizar y coordinar sobre todo a la Administración Pública paraestatal.

A través del decreto presidencial de marzo de 1971 se fijan las bases para lo que sería el Programa de Reforma Administrativa, producto de la reunión ministerial sobre reforma administrativa y con ello la Secretaría de la Presidencia crea la Dirección de Estudios Administrativos sustituyendo a la CAP, la nueva creación respondería a las nuevas necesidades y funciones encomendadas.

En materia de evaluación, existen tres programas de la reforma administrativa de 1971-1976 que son de gran importancia. Al primero de ellos se le denominó de *Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Programación*, el cual de acuerdo con Carrillo Castro buscaba sentar las bases para “llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.”<sup>70</sup> este es el primer esfuerzo por congeniar el control y la evaluación como parte de un mismo proceso.

El segundo fue denominado *Racionalización del Gasto Público*, el cual “buscaba establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en los gastos de inversión como en los de gasto corriente”<sup>71</sup> Este se orientó

---

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 320

<sup>71</sup> *Ibíd.* p. 319

en gran medida hacia el uso y destino del presupuesto de algunos programas de la Administración Pública Federal.

El tercero y último de ellos fue la *Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental*, este programa fue uno de los más ambiciosos de esta reforma ya que buscaba “lograr que el Estado contara con un sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas”<sup>72</sup> Este último sin duda tendería a consolidar todo lo que conlleva la evaluación de una acción pública/gubernamental, como se afirmó en el apartado sobre el concepto de evaluación.

Podemos afirmar que dentro del programa de reforma/modernización administrativa durante el sexenio de Luis Echeverría, estos eran los ejes en donde la evaluación tenía un papel significativo. Desde los años 70 se habla de una consolidación del control y de la evaluación con el objetivo de conocer la eficiencia de los programas, así como del presupuesto destinado a estos, a pesar de los esfuerzos hechos durante este sexenio, no se logró consolidar alguno de los ejes concernientes a la evaluación.

Por otra parte, durante la administración de José López Portillo (1976–1982) el programa de reforma administrativa delineaba cinco objetivos globales, entre los cuales se encontraban:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento del federalismo en México.
5. Mejorar la administración de justicia.

---

<sup>72</sup> *Ibíd.* p. 320

La implementación de los objetivos globales se llevaron a cabo en dos momentos, la primera etapa se caracterizó por crear lineamientos, mecanismos e instrumentos institucionales los cuales buscaban ser congruentes con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)<sup>73</sup> Una segunda etapa estuvo caracterizada por la sectorización la cual “en virtud de la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas”<sup>74</sup> sobre todo para ordenar al sector paraestatal.

La segunda etapa del programa de reforma administrativa implicó una coordinación interinstitucional con el fin de armonizar las funciones propias de la Administración Pública. Dado que la publicación de la LOAPF, crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), teniendo a su cargo las funciones de programación, presupuestación, control, estadística y evaluación, con ello se genera la necesidad de coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para dichas funciones. La relación entre estas dos secretarías conformaría el eje de la reforma administrativa a través de la Comisión de Gasto – Financiamiento, a partir de esto la evaluación se convirtió en parte del proceso administrativo.

El tercer programa de la modernización administrativa durante el sexenio anterior *Reorganización del Sistema de Contabilidad gubernamental* y la relación entre la SPP y la SHCP, de alguna manera generó que tuviera como principal función evaluar los resultados de planes y programas con el fin de ajustar decisiones y modificar el procedimiento de estos. Este es el antecedente primario de nuestro objeto de estudio.

De forma más concreta en torno a la evaluación, el primer esfuerzo gubernamental más importante en materia de evaluación fue el establecimiento de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación. Derivado del objetivo de implementar la programación como eje fundamental del ejercicio del gobierno se buscó que cada entidad contara con una unidad encargada de

---

<sup>73</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

<sup>74</sup> Carrillo Castro (1980) *La Reforma Administrativa*, M. A. Porrúa, p.140.

planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar las actividades y el manejo del gasto público. De acuerdo con Sánchez González las experiencias generadas a partir de la implementación de la Reforma Administrativa en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo generaron un conjunto de enseñanzas propias de la Administración Pública mexicana<sup>75</sup>, entre las cuales es importante destacar:

1. *Que la Administración Pública puede organizarse para organizar el país;*
2. *Que la reforma administrativa es un medio, no un fin para el mejoramiento de la Administración Pública;*
3. *Que el aparato gubernamental requiere de nuevas técnicas administrativas para ofrecer mejores servicios a la sociedad;*
4. *Que la reforma administrativa no es solo una reforma técnica, sino que tiene implicaciones políticas y sociales para que sea exitosa;*
5. *Que la Administración Pública es el mejor instrumento para alcanzar los fines del interés público del Estado.*

Como producto de las fluctuaciones económicas en la región de América Latina a principios de los años 80, el aparato gubernamental tuvo un papel sobresaliente en mantener la estabilidad del país. “Para 1985 la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento que, junto con otros, procuraba hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica.”<sup>76</sup> Las reformas administrativas impulsadas en los sexenios anteriores dieron cause a una reestructuración institucional, lo cual en gran medida fortaleció las líneas de acción de cada sector.

Como producto del descontento social, el gobierno buscó hacer que los programas de modernización administrativa fueran más palpables para la ciudadanía, por ello se optó por echar la mano de actividades fáciles en tiempo y operación, tal como lo es la simplificación administrativa. El programa de

---

<sup>75</sup> Sánchez González (2004) *Op. Cit.*, p. 337.

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 160.

Simplificación Administrativa se formalizó por acuerdo presidencial el 8 de agosto de 1984, con el fin de simplificar trámites para el usuario de servicios del gobierno. A pesar de los avances respecto a la simplificación administrativa “Eran de esperarse resultados superficiales, porque simplificación administrativa no equivale a modernización, tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos.”<sup>77</sup>

#### **2.4 La Modernización Administrativa en la administración de Miguel de la Madrid 1982-1988**

La retórica de la llamada “Renovación moral” signo de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, recolectó las demandas ciudadanas las cuales apuntaban hacia la construcción de una ética en el servicio público así como la demanda del combate a la corrupción. Básicamente la “*Renovación moral*” se fundó en tres acciones: la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, seguido de las adiciones al Código Penal, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con esta última el establecimiento de un sistema de control interno. Aunque todas estas acciones son importantes, éstas dos últimas ayudan a enfatizar en lo que a evaluación concierne.

Al inicio de su administración en diciembre de 1982 De la Madrid formuló una modificación a la LOAPF para incorporar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) como una dependencia más de la Administración Pública Federal. “La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema.”<sup>78</sup> La Secogef dedicó gran parte de su trabajo a la coordinación, debido a que se constituyó como una secretaría globalizadora puesto que las dependencias tenían la obligación de cumplir con las atribuciones normativas de esta, lo cual constituyó un contratiempo para la implementación de un sistema integrado de evaluación.

---

<sup>77</sup> Pardo (2009) *Op.Cit.*, p. 161

<sup>78</sup> *Ibíd.* p. 163

Derivado de la reforma administrativa en los setenta, a principios de los ochenta como consecuencia de las profundas fluctuaciones económicas en la región de América Latina se consideró a la Administración Pública como un aparato fuerte y sólido que ayudaría en gran parte al desarrollo económico del país. Es por ello que la reordenación del aparato administrativo constituiría a partir de estos años un elemento si bien no prioritario en la agenda gubernamental, si importante para la atención o solución de demás problemas y asuntos públicos.

La Secogef tuvo como principales funciones “sistematizar y robustecer las diversas tareas de fiscalización, control y evaluación en la Administración Pública Federal.”<sup>79</sup> Básicamente estas funciones estaban orientadas a la prevención, a la vigilancia del cumplimiento de los servidores públicos a la normatividad bajo los principios de honradez, legalidad, eficiencia, transparencia, imparcialidad y lealtad, los cuales se delinearán en el Título IV *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*<sup>80</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre el universo de responsabilidades adjudicadas a la Secogef, se le asignó la reestructuración de la normatividad y la operación del ya existente Sistema Nacional de Control y Evaluación. Este sistema conlleva la creación de órganos al interior de cada una de las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal donde su función principal es “controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones”<sup>81</sup> Estos órganos están conformados por áreas específicas de auditoría y fiscalización, de responsabilidades de los servidores públicos, de transparencia y mejora de la gestión pública.

Otra de las aportaciones que el gobierno de De la Madrid llevó a cabo fue la publicación de la nueva Ley de Planeación Democrática el 5 de enero de 1983,

---

<sup>79</sup> Visión retrospectiva del control gubernamental en México, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, p.22

<sup>80</sup> Derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

<sup>81</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/os/cgovc/ovc.html> [última consulta 14 de julio de 2014]

con ella se buscó establecer la planeación 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”<sup>82</sup> La publicación de esta ley trazó el esquema del establecimiento de objetivos y metas nacionales de cada sector para la simplificación del control y sobre todo de la evaluación de cada uno de los programas, para conocer los resultados específicos de cada acción gubernamental.

Como resultado del establecimiento de objetivos y metas en cada uno de los programas del gobierno federal, se pensó que con el Sistema de Planeación Democrática se coadyuvaría de mejor forma el cumplimiento de metas nacionales establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo. Cabe mencionar que para la efectiva implementación del Sistema Nacional de Control y Evaluación era necesario llevar a cabo parámetros de medición que simplificaran la evaluación.

Las acciones implementadas durante esta administración cimentaron de forma más clara las bases de un Sistema Nacional de Control y Evaluación, además coadyuvaron a la fijación de objetivos, metas y estrategias nacionales. A decir verdad la evaluación al ser una de las etapas finales del proceso administrativo depende del funcionamiento óptimo de las anteriores, por ello estas acciones determinaron antes que todo la coordinación de la Secogef como dependencia globalizadora de la vigilancia de los recursos y del cumplimiento de la normatividad. Si bien, más adelante la Secogef sufre cambios, la esencia de esta siguió intacta.

## **2.5 La Modernización Administrativa en la administración de Carlos Salinas 1988-1994**

Al inicio del sexenio de Carlos Salinas la retórica en torno a la modernización del sector público implicaba una voluntad de cambio “No como un mero ejercicio que se cumplía con algunos cambios en la organización y en los procedimientos, si no

---

<sup>82</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación), Ley de Planeación, 9 de abril de 2014.

como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer mejor las cosas, modificando lo que no servía, eliminando lo que obstruía y mejorando lo perfectible, con el propósito fundamental de servir mejor”<sup>83</sup>

A finales de los años ochenta el auge de las ideas y políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan enfocadas en el adelgazamiento del Estado, fueron claves para la venta de las empresas públicas del Estado. Las finanzas se estabilizaron, sin embargo se dio a conocer también que la cifra de pobres en México se situaba en 26 millones, lo primero permitió al gobierno salinista echar a andar la política de combate a la pobreza con lo cual además se buscaba recuperar la legitimidad quebrantada durante las elecciones presidenciales de 1988.

Uno de los principales instrumentos del programa de modernización administrativa durante la administración salinista fue la reorganización de la Administración Pública Federal. Entre los cambios más sobresalientes estuvieron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) cediendo las funciones de ésta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 mediante la modificación de la LOAPF el 25 de mayo, esta última sería la encargada de implementar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que fungió como la estrategia de política social de este sexenio.

Otro esfuerzo en materia de modernización administrativa fue el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal coordinado por la Secogef. El objetivo de este programa fue devolver la confianza a la ciudadanía en torno al ejercicio de la burocracia para hacerla más eficiente, transparente y apegada a la ley, una vez más en busca de recuperar la legitimidad perdida.

Sin duda este programa ayudó a agilizar los procedimientos relacionados con los trámites a petición de la ciudadanía pero no buscaba una modernización integral y profunda en el aparato gubernamental. El programa fue establecido

---

<sup>83</sup> Pardo (2009) *Op. Cit.*, p. 189.

como un fin y no como un medio para combatir problemáticas más grandes (corrupción, desvío de recursos, peculado), ya que este solo mejoraba una parte del ejercicio procedimental.

La Secogef se encargaba de integrar anualmente la acciones que tenían que desarrollarse para dar cumplimiento a los objetivos y vertientes del programa, así como definir los parámetros para la evaluación y los beneficios esperados tanto en tiempo, costo, así como calidad y cantidad de los bienes y servicios.

Modernizar el sector público a través de la descentralización era el objetivo de la administración de Carlos Salinas, primero se buscó descentralizar el sector educativo sin éxito alguno y se optó por seguir con la simplificación donde los resultados fueran más visibles para la ciudadanía, “se confundió descentralización con simplificación, que busca propósitos distintos”<sup>84</sup>.

En lo que a evaluación respecta cabe resaltar que la Secogef siguió teniendo grandes avances en materia de coordinación del Sistema Nacional de Control y Evaluación con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública. Sin embargo, para uso de la presente investigación retomaremos la importancia del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como el antecedente en México de los programas de política social con un referente de evaluación como lo conocemos hoy en día.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994 establece el *Acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población*:

“donde se trató de coordinar la política económica con la social para lograr los objetivos de crecimiento y estabilidad, simultáneamente con el propósito de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades”.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* p. 195

<sup>85</sup> Ontiveros Ruíz, Guillermo (2005), La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad, disponible en [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/) [última consulta: 15 de julio de 2014]

Todo esto se consolidaría en lo que más tarde se conocería como Pronasol, este programa nace el 5 de diciembre de 1988 mediante la firma del *Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan*, la coordinación estaba bajo la tutela de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) antes de su desaparición en 1992.

La importancia que tiene este programa en esta investigación es que por primera vez en México un programa de índole social y con tantas vertientes (educación, alimentación, salud, vivienda) como lo era Pronasol<sup>86</sup> se sometía a evaluaciones de impacto social y económico, toda vez que pudieran visualizarse los beneficios del mismo en la población.

La evaluación de los programas sociales es la más desarrollada respecto a los programas de otros sectores como pueden ser los de medio ambiente, energía, salud, educación, o aquellos orientados a la productividad, sin embargo estos mecanismos e instrumentos de evaluación también presentan diversas dificultades al momento de evaluar políticas y programas en las cuales no se tienen antecedentes para tales.

## **2.6 El Programa de Modernización Administrativa (Promap) en la administración de Ernesto Zedillo 1995-2000**

Al inicio de la administración de Ernesto Zedillo se anunció que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) la cual se había fundado en 1982 como una institución que buscaba combatir la corrupción así como mantener el control interno y la evaluación de la administración, se transformaría en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) la cual tenía como misión principal modernizar la Administración Pública en México.

---

<sup>86</sup> Más tarde se transforma en Progres, Oportunidades y actualmente Prospera.

El 28 de diciembre de 1984 a menos de un mes de que Ernesto Zedillo asumiera la presidencia se dispuso a modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), estableciendo en su artículo 37 veinticinco fracciones sobre los asuntos a despachar por la nueva Secodam. Las atribuciones que se le atribuyeron fueron principalmente cuatro, entre las que estaban: i) El sistema de control y evaluación gubernamental, ii) Su congruencia con el presupuesto de egresos, iii) Instaurar las bases generales para el ejercicio de las auditorías en las dependencias y entidades, iv) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

El proyecto modernizador especificaba los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000<sup>87</sup>, ya que el aparato administrativo necesita en todo momento ser más flexible, eficiente, profesional así como rendir cuentas respecto a las decisiones tomadas al interior de las organizaciones. Se delineaba en el Eje 3 Desarrollo Democrático de este plan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de la Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública, los cuales eran los siguientes:

- 1) Promoción de la descentralización administrativa
- 2) Profesionalización de los servidores públicos
- 3) Sistemas de control y rendición de cuentas
- 4) Modernización de la gestión pública
- 5) Simplificación y adecuación del marco normativo
- 6) Responsabilidades de los servidores públicos.

Todas y cada una de estas líneas de acción eran y son importantes para modernizar la Administración Pública. Dado que la nueva administración mediante la creación de la Secodam tenía claro un objetivo, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) trabajó en un diagnóstico en torno a técnicas de gestión del

---

<sup>87</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 31 de mayo.

servicio público que más tarde se conocería como el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap)<sup>88</sup> como un instrumento estratégico del ejercicio de las actividades que dados los cambios en el ámbito internacional eran necesario implementar para formular un aparato administrativo más eficiente acorde a la nueva dinámica global.

Durante la elaboración de este programa se contó con la asesoría de Kate Jenkins<sup>89</sup> quien como jefa de la Unidad de Modernización Administrativa impulsó grandes cambios al interior del aparato administrativo durante el gobierno de Margaret Thatcher.

El Promap pretendía ser la guía práctica para la introducción de técnicas de nueva gerencia en el gobierno federal. Otro de los avances encaminados al programa de modernización, fue la realización de foros de consulta popular, los cuales plantearon seis temas en torno al desarrollo administrativo:

- Mejoramiento de la atención y servicios a la ciudadanía fortalecimiento de la participación social.
- Mejoramiento continuo de métodos, procesos y adecuación de estructuras organizacionales y ocupacionales.
- Descentralización y promoción del federalismo.
- **Medición y evaluación de la gestión pública.**
- Dignificación y desarrollo del servidor público.
- Simplificación y adecuación del cuadro normativo.

A finales de 1994, año en el que se desató la crisis económica, el empuje de la modernización administrativa con la cual había iniciado Ernesto Zedillo su administración dejó de ser prioritario, pues había que centrar la atención en las problemáticas que afectaban directamente a la sociedad. Sin embargo la Unidad

---

<sup>88</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (1996), Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), 28 de mayo.

<sup>89</sup> Asesora en los proyectos de reforma del gobierno de Margaret Thatcher y Jefa de la Unidad de Modernización Administrativa del Gobierno Británico durante el gobierno de Thatcher.

de Desarrollo Administrativo (UDA) continuó con su programa de actividades para introducir las innovadoras prácticas de gestión al interior de la administración.

Los primeros cambios fueron de tipo cualitativo en los cuales se buscó que cada oficina realizara un ejercicio de planeación estratégica básica en donde se fijaran la misión, visión y los objetivos de cada una de ellas, además de ello la determinación de estándares tanto de calidad como de tiempo y otros relacionados al desempeño de las tareas asignadas a cada oficina. “Para fines de 1997 alrededor del 65% de las unidades gubernamentales en este país habían desarrollado indicadores y estándares de desempeño”<sup>90</sup>.

“El documento del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) constituía un diagnóstico de la Administración Pública mexicana, el cual destacaba cuatro áreas de oportunidad para acciones de mejora: i) Limitada capacidad de infraestructura para satisfacer las demandas crecientes del ciudadano hacia la gestión gubernamental, ii) Centralismo, iii) **Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno**, iv) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.”<sup>91</sup>

En lo que concierne a la acción de mejora iii) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, que es la que contribuye a nuestra investigación, en el Promap se concluye que su deficiencia depende en gran medida a la carencia de estándares de eficacia y eficiencia en la asignación presupuestal. Todas las evaluaciones hasta este año realizadas sólo se centraban en los gastos autorizados, pero “por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina”<sup>92</sup>, la medición del desempeño cobra fuerza al interior de la Administración Pública debido a la asignación presupuestal y al cumplimiento de objetivos.

---

<sup>90</sup> Méndez, José Luis (1991), “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *Reforma y democracia*, 27, p. 3.

<sup>91</sup> Pardo (2009) *Op. Cit.*, p. 206

<sup>92</sup> DOF *Op. Cit.*, (1996)

El Promap estableció dos objetivos generales y cuatro subprogramas que arrancarían en 1996 como una ola renovadora de la Administración Pública con algunas características de la llamada Nueva Gerencia Pública de la cual se rescataron los rasgos principales dentro del ejercicio de la Administración Pública en el capítulo anterior.

Objetivos:

“Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.”

“Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.”<sup>93</sup>

Los subprogramas son los siguientes:

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

El tercer subprograma del Promap es para esta investigación el inicio de lo que se consolidaría en 2008 como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La *Medición y Evaluación de la Gestión Pública* implica ejecutar numerosas actividades entre ellas de capacitación y de generación de nuevos instrumentos sobre todo de medición e informáticos<sup>94</sup> para la valoración y sistematización de la información cualitativa y cuantitativa adecuada para cada uno de los programas. Sin embargo ello también implica presupuesto y este último es el más escaso con relación a las demandas por atender.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> Además del Promap, también se publicó el Programa de Desarrollo Informático el 6 de mayo de 1996 con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento de metas nacionales, y teniendo en cuenta que en la dinámica global este elemento es un instrumento estratégico de desarrollo nacional.

Los objetivos de este programa se caracterizaron por el deseo de crear indicadores para la medición del desempeño. El trabajo conjunto de la Secodam y la SHCP apoyaría a las unidades en cada dependencia y entidad de la Administración Pública con la información pertinente para poder realizar dichos indicadores. Se buscaba “evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos”<sup>95</sup>

Otra de las estrategias de este subprograma fue la de fortalecer los órganos internos de control, los cuales tendrían como misión principal hacer que las unidades siguieran los lineamientos del Promap.

El Promap sin duda ha sido uno de los principales instrumentos sobre el diagnóstico de la Administración Pública y como tal contribuyó a determinar las bases de una nueva dinámica (orientación a resultados) que hasta el día de hoy permanece y trata de enraizar en las actividades del aparato público.

Durante la administración anterior a la de Zedillo se había conformado el programa más importante en México en lo que a política social se refiere, para 1997 Pronasol se ve remplazado por el Programa de Educación, Salud y Alimentación llamado (Progresá), el cual se constituyó como un programa focalizado y de transferencias condicionadas en todo el territorio nacional para hacer frente a los embates que las fluctuaciones económicas sobre todo de 1994.

Los cambios en la política social y en programas tan importantes como este, tanto por los asuntos públicos que atiende como por la cantidad de recursos destinados a tal causa, han buscado una orientación a resultados. La racionalidad tecnocrática en los noventa expresa la necesidad de implementar ajustes de evaluación a la política social en torno al uso eficiente de los recursos y al cumplimiento de los objetivos.

---

<sup>95</sup> *Ibíd.*

“Una expresión del cambio hacia la racionalidad tecnocrática en las políticas sociales puede encontrarse en la cada vez mayor exigencia de que los impactos de las políticas sociales sean evaluados. Incluso para el caso mexicano la evaluación de impacto es ya una obligación del Ejecutivo para todos los programas de gobierno. En la actualidad ya no basta con saber si los recursos fueron ejercidos (evaluación de procesos); ahora es necesario cuantificar el efecto del programa respecto de los objetivos planteados.”<sup>96</sup>

La relación entre la medición del impacto respecto al presupuesto asignado, es donde permea el desempeño del diseño y la implementación del programa. Progresía estableció un sistema de seguimiento y evaluación ya que dadas las magnitudes de este programa era necesario efectuar dichos mecanismos.

## **2.7 La Agenda de Buen Gobierno durante la administración de Vicente Fox 2000-2006**

Las elecciones presidenciales del año 2000 representaron la transición política que para muchos significaba un cambio en la dinámica que el partido hegemónico había efectuado por más de 70 años en el poder, así que la retórica de estos años en gran medida se constituyó en el cambio, en la renovación del manejo de los asuntos públicos dando cabida y voz a sectores como el empresarial y el social.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>97</sup> proyecta los ejes y objetivos de toda índole, sin embargo durante estos años los que tuvieron mayor peso fueron aquellos que comprometían el cambio al interior de la Administración Pública para coptar la corrupción de los cuadros administrativos hasta ese momento existente.

El sexenio de Vicente Fox se caracterizó por implementar tres grandes estrategias para mejorar el ejercicio de la Administración Pública: i) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), ii) Modelo Estratégico de Innovación

---

<sup>96</sup> Banegas Israel (2008), El cambio en la administración de riesgos sociales: política social y transformación del Estado, en Revista Estudios Sociológicos, Vol. XXVI, número 2, mayo-agosto 2008, p. 306. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59826202>

<sup>97</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 31 de mayo.

Gubernamental (MEIG) y iii) Agenda de Buen Gobierno<sup>98</sup>. Sin embargo, es esta última la que englobaría en un solo documento las más ambiciosas e innovadoras estrategias para el mejor ejercicio de la Administración Pública. “La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox también puso el énfasis en valorar el desempeño de la administración y sus funcionarios, pero se concretó en la idea de buscar un gobierno por resultados”<sup>99</sup> símbolo de la Nueva Gerencia Pública para el ejercicio del aparato público.

A continuación se presentan de forma esquemática las estrategias y los alcances de este Modelo. Podemos visualizar en las estrategias de este Modelo que existen algunas que ya cuentan con un bagaje en las reformas administrativas en México, como lo es el caso del 2. Federalismo, mientras que las de carácter innovador se sostienen bajo la calidad, el gobierno abierto, la eliminación de restricciones al interior de la administración o bien flexibilización, así como el uso de telecomunicaciones y sistemas informáticos.

Grafico 1.

MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL (ENDNOTES)

<i>Estrategias</i>	<i>Alcances</i>
1. Administración por calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el Premio Nacional de Calidad</li> <li>• Revista <i>Un Gobierno Innovador y de Calidad</i></li> <li>• Establecer sistema de administración de calidad (ENTRA-GOB)</li> <li>• Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad</li> </ul>
2. Federalismo-municipalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los Gobiernos Estatales y Municipales para servir más y mejor a los ciudadanos</li> <li>• El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población</li> </ul>
3. Continuidad y abandono	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación soberbia</li> <li>• Es necesario aprender cómo desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales e inútiles)</li> </ul>
4. Gobierno abierto y participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un gobierno innovador y de calidad es vital para democratizar la información</li> <li>• El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.</li> </ul>
5. Reformas jurídicas y normativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responden a otra lógica, circunstancia e intereses.</li> </ul>
6. Eliminar las restricciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las restricciones tiene su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.</li> </ul>

<sup>98</sup> Estos dos últimos son elaborados por Ramón Muñoz, quien se desempeñaba como el Jefe de la Oficina de Innovación Gubernamental de Presidencia.

<sup>99</sup> Pardo, María del Carmen (2010) La propuesta de modernización administrativa en México: Entre la tradición y el cambio, Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, p. 402.

7. Unir la retaguardia con la vanguardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que éstas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos.</li> </ul>
8. Mercadotecnia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología, etcétera.</li> </ul>
9. Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas.</li> <li>• El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.</li> </ul>
10. Financiamiento emprendedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extra-gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.</li> <li>• Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.</li> </ul>
11. Informática y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mega proyecto “E-MÉXICO”, con sus productos “e-government” (gobierno digital o electrónico), “e-education” (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), “e-commerce” (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del Gobierno Federal a tan estratégica oportunidad.</li> </ul>
12. Subcontratación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.</li> </ul>

Fuente: Sánchez, González José J. (2009), p. 19-20.

A pesar de todo ello, tanto el Programa Nacional Anticorrupción como el Modelo anterior pasarían desapercibidos casi a mitad de la administración foxista gracias al tercer elemento de innovación gubernamental, la Agenda de Buen Gobierno. La lucha por hacer del aparato público más eficiente y cercano a la ciudadanía es por la necesidad de recuperar la confianza en las instituciones y en quienes operan los programas que benefician a la sociedad.

“El focus estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.”<sup>100</sup>

El siguiente gráfico nos muestra los seis principios por los que se conforma la Agenda de Buen Gobierno, si bien la evaluación como tal no aparece dentro de la descripción de estos principios, todos en conjunto conforman los mecanismos de evaluación del servicio público y de los programas.

<sup>100</sup> Sánchez González José Juan (2009), La Administración Pública de Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, p. 18.

## Gráfico 2.

### PRINCIPIOS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

<i>Principios de ABC</i>	<i>Descripción</i>
1. Gobierno honesto y transparente	Se asume como la guía fundamental de la acción gubernamental y que requiere de políticas y acciones paralelas para alcanzar su objetivo.
2. Gobierno profesional	Se tiene la certeza que contar con mejores servidores públicos, más capacitados, que brinden mejor atención a la ciudadanía y que ocupe un puesto en la administración pública por méritos propios contribuye a la honestidad y al combate a la corrupción.
3. Gobierno de calidad	Que el gobierno sea eficiente, eficaz, productivo y competitivo, que tiene la obligación de ser honesto y actuar con transparencia, pues la calidad pretendida no puede lograrse sin honestidad.
4. Gobierno digital	Que mejore y agilice, con tecnología de la información moderna, los procesos de gestión interna, pero, sobre todo, los relacionados con la atención a la ciudadanía en la prestación de bienes y servicios.
5. Gobierno con mejora regulatoria	Debido a que una normatividad compleja y una regulación excesiva frenan la productividad dentro y fuera del gobierno, reduce la competitividad del país y propicia acciones de corrupción para solventar, con ilegal agilidad, trámites complejos.
6. Gobierno que cueste menos	Un gobierno que reduzca la corrupción, que sea transparente, que tenga servidores públicos bien capacitados y honestos, que avance en la digitalización, en la calidad de sus servicios, en la regulación clara, sencilla y transparente, y que genere ahorros en recursos que se puedan destinar a programas de gobierno sustantivos.

Fuente: Sánchez, González José J. (2009), p. 24

Sin duda alguna la Agenda de Buen Gobierno constituyó un gran esfuerzo por alcanzar mejores prácticas en materia de desarrollo administrativo e innovación gubernamental, sin embargo, los alcances de estos principios “sólo incluye aquellos resultados que pueden considerarse exitosos en materia de modernización administrativa, mientras que en otros, contemplados originalmente en el MEIG y de los cuales no se alcanzaron los resultados, no se incorporaron a la Agenda” es por ello que no se puede considerar que la Agenda sea un caso exitoso de innovación gubernamental, porque una vez más se optó por el simplismo antes de revisar elementos a fondo.

En lo que concierne a la evaluación en esta etapa no se le da un alcance mayor sino que se continúa con la evaluación del desempeño que desde el Promap ya se evidenciaba sin ajustar cambios hasta ahora. Uno de los cambios más importantes fue el cambio de la Secodam a la Secretaría de la Función Pública (SFP) lo cual se hizo evidente con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que le atribuye a la secretaría funciones específicas sobre el servicio profesional en la Administración Pública Federal, además de los

asuntos a cargo de la Secodam sobre todo del Sistema de Control y Evaluación y la coordinación de procesos administrativos.

En la política social la evaluación toma gran relevancia debido a la cantidad de recursos que se ejercen y la urgencia de los asuntos a atender. “En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención.”<sup>101</sup> Hoy en día la evaluación gubernamental sobre todo de la política social ha cambiado radicalmente, esta tiene como finalidad ayudar a implementar cambios en los programas derivado de las necesidades de acuerdo al contexto y el problema a solucionar, sin embargo como se mostrará más adelante estos lineamientos no son tampoco la panacea de mejora de los programas sociales.

Hasta aquí hemos revisado a lo largo de este capítulo que las reformas administrativas, la modernización y la innovación del servicio público han estado en función del contexto político y económico del país. “El redimensionamiento del Estado era sólo una política reactiva ante la urgencia de reducir costos: no hubo cambios significativos en la estructura institucional del gobierno ni se instrumentó un plan dedicado a reformar la administración en su conjunto”<sup>102</sup> como había ocurrido con los países del Westminster con sus novedosas reformas de tipo gerencial. Sin embargo se han hecho grandes esfuerzos por poner énfasis en los problemas (en su mayoría superficiales) que aquejan y debilitan el ejercicio del aparato público.

En lo que concierne a la evaluación gubernamental, está se ha situado dentro de las líneas de acción de los programas de modernización pero el

---

<sup>101</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2001), PND 2001-2006, 31 de mayo.

<sup>102</sup> Cejudo, Guillermo (2009), “Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública” en Pardo, M y Velasco E. (Coords.) *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, COLMEX, Centro de Estudios Internacionales, Monterrey: Instituto de Administración Pública de Nueva León, p. 148.

desarrollo de instrumentos para ello no han tenido éxito, puesto que no ha sido prioridad.

Si bien esta última Agenda gubernamental puso énfasis en la evaluación del desempeño que ya se había manejado con anterioridad en el Promap, es hasta 2004 que se trazan los lineamientos para la evaluación de los programas sociales con la creación de la Ley General de Desarrollo Social que resulta ser el primer acercamiento real con la evaluación gubernamental.

## **2.8 ¿A qué le llamamos Política de Evaluación?**

Para llevar a cabo cualquier política, programa o acción pública es necesario conocer las circunstancias que encierran el fenómeno y los hechos que le dan pertinencia y actualidad a dicha actividad. El diseño, la planeación y la implementación de una política de evaluación conlleva el cumplimiento de diversos principios que ayudarán y enfocarán en gran medida el funcionamiento de dicha política.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica identifica que la política de evaluación:

“constituye una guía para la acción que establece un conjunto de pautas que se asientan sobre cuatro pilares:

1. Mejora de la articulación de la función de evaluación [...]
2. Incremento de la calidad, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones, de manera que se impulsen el aprendizaje y la retroalimentación.
3. Respuesta a los nuevos retos que plantea la agenda del desarrollo.
4. Fomento de la transparencia y de una mayor rendición de cuentas.”<sup>103</sup>

Ante esto, es necesario que todas las instancias ejecutoras o bien los sujetos obligados en materia de evaluación de cualquier tipo articulen competencias en función de que la calidad en los informes presentados comprueben la objetividad y utilidad de la información que emerge de las evaluaciones, toda vez que ahonde en un proceso de retroalimentación constante.

---

<sup>103</sup> Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, (2013) Política de Evaluación de la Cooperación Española, p. VIII

Además de ello la Secretaría de Estado también establece los siguientes principios como parte fundamental de una política de evaluación:

1. Independencia
2. Imparcialidad
3. Transparencia
4. Credibilidad y Utilidad
5. Eficiencia
6. Participación y refuerzo de capacidades
7. Coordinación y Complementariedad

La independencia responde a la designación y diferenciación de los sujetos obligados respecto a las demás unidades para la creación de informes específicos. Por otra parte la imparcialidad será el eje rector de las labores de quienes están encomendadas a evaluar distintas políticas y programas, ya que la acción de evaluar conlleva no influir en las decisiones para obtener un beneficio propio y con ello asegurarse de que los informes de las evaluaciones son objetivos y críticos.

Hacer pública la información del funcionamiento del gobierno respecto a acciones que impactan claramente en el beneficio o perjuicio de la sociedad es una de las características más sobresalientes que un gobierno abierto debe contemplar, ante ello la Transparencia es uno de los principios primordiales de la publicidad de una política de evaluación.

La confianza de la sociedad hacia las autoridades gubernamentales recae en la responsabilidad de estos últimos en llevar a cabo acciones útiles para fortalecer la relación gobierno-sociedad, sin duda alguna conocer cuáles son los resultados de los programas y el uso de los recursos públicos es una necesidad para fortalecer dicha relación.

En la planeación y la implementación de dicha política es necesario guiarse bajo el principio de la eficiencia (en los recursos). Los últimos dos principios

responden a una necesidad gubernamental de redoblar esfuerzos con el apoyo de todos los actores interesados en el conocimiento de la información y los resultados que derivan de las evaluaciones. Así que aquella política o sistema que responda a los pilares y los principios planteados se acerca a lo que se conoce como una política de evaluación.

Hasta este momento se han descrito las características de las formas y tipos de evaluación de una acción pública gubernamental la cual implica una valoración integral de todos los elementos que ejecutan dicha acción. A lo largo de este capítulo se han descrito las principales acciones de Reforma y Modernización Administrativa impulsadas por el gobierno mexicano para contrarrestar en un primer momento las cúpulas de poder burocrático en la Administración Pública Federal, y donde la evaluación gubernamental ha tenido un papel circunstancial pero que se ha identificado como uno de los ejes más importante y sobresalientes a considerar en el quehacer público.

Ante esto destaca el Promap durante la administración de Ernesto Zedillo y la Agenda de Buen Gobierno en la de Vicente Fox como los catalizadores de lo que más adelante se implementa como Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que de acuerdo a sus características constituye un elemento primordial para desarrollar una política de evaluación donde se articule la información de las evaluaciones pensando que la retroalimentación existente y la utilidad de estas se planteen nuevos retos.

### **Capítulo 3. La Institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México**

En el primer capítulo de esta investigación se presentó un panorama sobre los orígenes y los principios más relevantes de la Nueva Gerencia Pública para la modernización del aparato público, mientras que en el segundo se buscó alrededor de diversos programas de modernización administrativa en México los bosquejos de la evaluación gubernamental.

Con todo esto como antecedente, el presente capítulo tiene como objetivo conocer la situación mediante la cual se institucionaliza el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México con el fin de dar paso a la evaluación de los programas sociales con elementos de la Nueva Gerencia Pública, como lo es la Gestión por Resultados (GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), además del uso de las evaluaciones y los indicadores de desempeño que alimentan el SED.

A lo largo de esta investigación hemos visualizado que si bien se han llevado a cabo acciones relacionadas con la evaluación gubernamental en los programas de modernización administrativa, no se ha consolidado ninguna de ellas. Sin embargo, a partir de finales de los años noventa en algunos países entre ellos Brasil, comenzaron a generarse los primeros cambios en torno a una mayor vigilancia de los recursos públicos mediante reformas presupuestarias, generando con esto el desarrollo de sistemas de evaluación para medir el desempeño.

A pesar de ello, la consolidación de una política de evaluación a nivel federal parece lejana, puesto que no es la justificación de la implementación del Presupuesto basado en Resultados. Por ello es necesario echar un vistazo a los primeros indicios del PbR-SED implementado en México desde 2008 para conocer la situación que guarda este con respecto a la evaluación de los programas sociales.

### 3.1 La Gestión por Resultados (GpR)

En la nueva dinámica global el aparato público se encuentra inmerso entre el aumento de demandas y problemas públicos y la escasez de recursos. Por esto “las exigencias de mayor eficiencia en el desempeño institucional y el imperativo de fortalecer la gobernabilidad democrática, ubican a la gestión pública en el mundo de los procesos y los resultados”<sup>104</sup> ya que es a través de estos últimos que el ejercicio de la administración eficiente se hace visible a la sociedad y con esto la relación con el Estado se mantiene estable porque existe confianza en el quehacer del gobierno y la Administración Pública.

El cumplimiento de los objetivos y las metas es la clave de un gobierno eficaz, eficiente y con iniciativa para atender las problemáticas públicas, y el desempeño de estos también depende de los recursos utilizados y de la capacidad de quienes operan los programas. El desempeño de los programas responde a una relación directa entre lo planeado y lo programado en donde los procesos también son importantes.

La Gerencia o Gestión por Resultados (GpR) obedece a una dinámica organizacional y procedimental enfocada a los productos finales de una acción pública. Agustín Caso menciona que la gestión por resultados es entendida:

“como una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados, de forma tal que el modelo organizacional que propone da especial énfasis a los resultados de la gestión y no a sus procedimientos, aunque no los ignora sino que por lo contrario, los incorpora para el logro de resultados tangibles en la gestión pública.”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Uvalle, Berrones Ricardo. (2002) Los fundamentos institucionales de la gestión pública, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, p.8.

<sup>105</sup> Caso, R. Agustín (2010) “El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para entidades federativas”, en Ramos, José María; Sosa José; Acosta, Félix (Coords.) *La evaluación de las políticas públicas en México*, México, INAP, p. 46.

La GpR obedece a una visión de capacitar a los cuadros administrativos para el logro de objetivos mediante el uso especializado de diversos insumos de conocimiento e información, de medición del desempeño, de eficiencia y eficacia de los programas, haciendo de estos últimos casos exitosos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la GpR como:

“Un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento”.<sup>106</sup>

El CLAD y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) de acuerdo con Albert Serra señalan que:

“La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.<sup>107</sup>

Hasta este momento las definiciones de este tipo de gestión resaltan los principios de la eficiencia, la eficacia, la medición del desempeño, el logro de objetivos y metas. Este fenómeno derivado de la administración de tipo gerencial se ha mundializado a partir de las experiencias sobresalientes de Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Reino Unido y ha sido retomado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del PUMA<sup>108</sup> con

---

<sup>106</sup> <http://www.eclac.org/cgibin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl> [Última consulta: 02 de marzo de 2014]

<sup>107</sup> [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html) [Última consulta: 02 de marzo de 2014]

<sup>108</sup> La Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial (GOV) de la OCDE a través del Comité de Administración Pública (PUMA) establece los criterios para la elaboración de códigos éticos administrativos y solución de conflictos de intereses, que el PUMA ha definido como: obligación de justificar sus acciones y sus

exigencias (a sus más de 30 miembros) relacionadas con 1) La efectividad en los programas y orientación a los resultados; 2) Analizar los costos y beneficios de los programas y políticas públicas; 3) Rendición de Cuentas: en el desempeño, en la base de costos y en los resultados; 4) Medición y Evaluación del Desempeño por medio de medidas e indicadores; 5) Administrar por resultados. Sistemas basados en el desempeño por medio de reportes, objetivos, auditorías, contratos y presupuestación; 6) Un Staff especial, capacitado y entrenado para realizar las funciones que implica todo el proceso de control de gestión y evaluación del desempeño.<sup>109</sup>

Quienes apuestan por el *gerencialismo* en el sector público señalan que hay diversas bases organizativas y operativas con las cuales la Nueva Gerencia Pública se pone en funcionamiento. La gerencia por resultados (GpR) de acuerdo con el Dr. Omar Guerrero es el modelo neogerencial que desarrolla un diseño de objetivos por resultados, donde se formulan estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos.<sup>110</sup> Por ello se ha retomado a la GpR porque de este principio/enfoque/modelo o estrategia como lo llaman, parten los mecanismos de evaluación de las instituciones y de los programas públicos, donde los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación se coordinan para el logro de objetivos y metas.

“En términos de la Escuela de la Gestión del Desempeño, la evaluación del desempeño deberá entonces servir para modificar expectativas, motivar el personal, resolver problemas y administrar recursos desde un punto de vista global dentro de la organización. Deberá también ser incluida en el rol de

---

decisiones; transparencia; eficiencia y eficacia de su actuación; capacidad de adaptación a la evolución de la sociedad; capacidad de previsión de futuros problemas; la primacía del derecho.

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm#gov> [Última consulta: 04 de marzo de /2014]

<sup>109</sup> Véase en Ramírez, Edgar y Ramírez Jesús. Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno. p.104 en *Más allá de la Reinención del Gobierno*, CIDE, H. Cámara de Diputados

<sup>110</sup> *Ibíd.*

preocupaciones regulares de los gestores”.<sup>111</sup> El gran aporte que tiene esta escuela es que es necesario que la evaluación del desempeño se relacione con los procesos de planeación y toma de decisiones.

Según Ostrom, éste tipo de gerencia busca “fortalecer el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias”<sup>112</sup>

En el afán de conseguir una Administración Pública más eficiente, controlada, vigilada, que sea más transparente, que rinda cuentas y que además de todo genere los resultados que ella misma se impone (a través de la evaluación del desempeño) se han hecho grandes cambios a la normatividad en México<sup>113</sup> para cumplir con el principio de orientación a resultados en los programas que son los que impactan el *modus vivendi* de la sociedad.

En nuestro país la GpR ha llegado como estandarte de la modernización o mejor dicho innovación de la Administración Pública desagregada de la corriente de la Nueva Gerencia Pública (NGP). En muchos países se apostó a la GpR a partir de las experiencias exitosas y llevaron a cabo reformas que modificaron en gran medida su procedimiento administrativo, de planeación y presupuestal.

Los cambios de esta orientación a resultados han modificado el marco normativo principalmente del proceso presupuestario, pues la evaluación del desempeño gira en torno a este proceso. Se dice que la GpR en los países desarrollados se implementa para afrontar las fluctuaciones económicas pero mantener el desarrollo hasta el momento adquirido, sin embargo en los países en

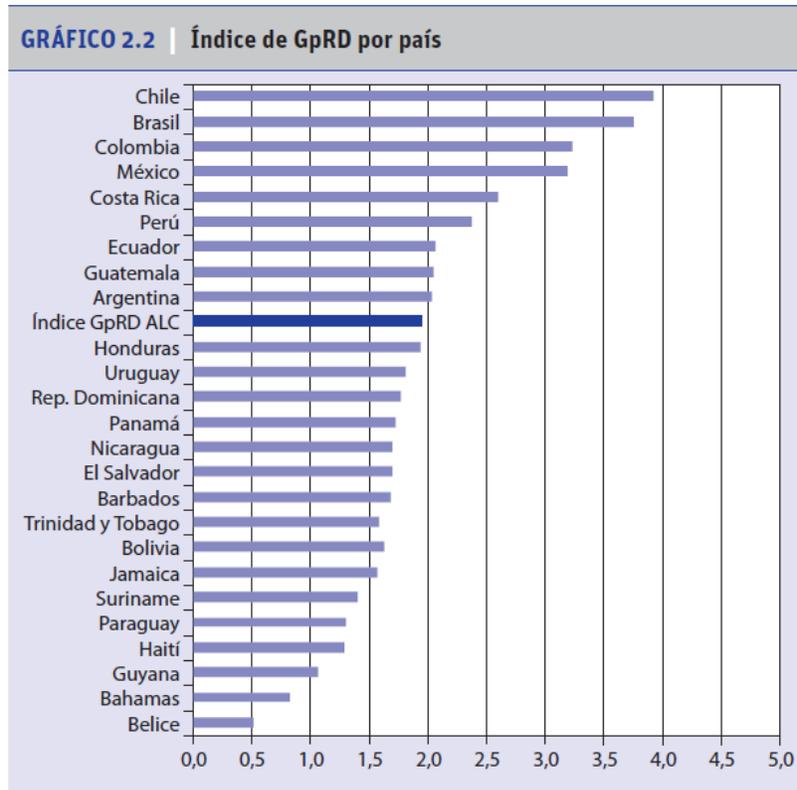
---

<sup>111</sup> Madureira, César. La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública (Una revisión sobre la doctrina) en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23 (Junio 2002), Caracas. p. 6

<sup>112</sup> En Arellano Gault, David. (2004), “Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” p.32 en Arellano, D. (Coord.) Más allá de la Reinención del Gobierno, México, CIDE

<sup>113</sup> Los cambios en materia de Gestión por Resultados se han dado a partir de la Nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006, la Reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mayo de 2008, la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en enero 2004. Véase Anexo 1

desarrollo “el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).”<sup>114</sup>



Fuente: BID, 2010, p.21.

Cabe mencionar que dentro del estudio del BID, México se encuentra entre los primeros 5 países de América Latina y el Caribe en la implementación de acciones enfocadas a la GpRD. Aunado a ello se indican los aspectos mediante los cuales se establece el índice como: planificación para resultados, presupuesto para resultados, gestión financiera, auditoría y adquisiciones, gestión por programas y proyectos, monitoreo y evaluación. Los países analizados presentan niveles bajos en torno a la implementación del presupuesto basado en resultados así como en las acciones de monitoreo y evaluación.

<sup>114</sup> BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID, p.5

**CUADRO 2.2 | Pilares del ciclo de gestión según nivel de desarrollo de la GpRD**

Pilar de la GpRD	Todos los países	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2,3	3,5	2,3	1,6
Presupuesto por resultados	1,4	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	4,0	2,5	1,5
Gestión de programas y proyectos	1,9	3,1	1,9	1,0
Monitoreo y evaluación	1,6	3,8	1,3	0,7
Índice de GpRD	1,9	3,5	1,9	1,1

Fuente: BID, 2010, p.21.

### 3.2 El Presupuesto basado en Resultados (PbR)

El aumento desmedido del aparato público, las fluctuaciones económicas alrededor del mundo y el aumento del gasto social ha llevado a cuestionamientos por parte de la sociedad civil acerca del uso de los recursos públicos. Es por esto que la reforma al sistema presupuestal ha sido de entre todo, la más importante. El presupuesto basado en Resultados es más bien una estrategia en la que se pone énfasis en los productos más que en los insumos y en las actividades.

#### 3.2.2 Brasil

Brasil tiene grandes similitudes con México en torno a la Administración Pública y la atención que da ésta a diversas problemáticas mayormente enraizadas en la región como la corrupción y la pobreza que aquejan el desarrollo de la sociedad.

La transformación administrativa de tipo gerencial en Brasil tuvo su clímax durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (de enero de 1995 a enero de 2003), quien impulsó la creación del Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado (MAFRE) encabezado por Luis Carlos Bresser Pereira distinguido académico de la Escuela Nacional de Administración Pública quien además fungió como pieza fundamental en la negociación con el Congreso y en la

consolidación de esta reforma que ha sido una de las más importantes en materia administrativa. “De acuerdo con Bresser, la transformación consistía en cambiar de una cultura burocrática con elementos patrimonialistas y clientelistas, aún en vigor, hacia una cultura moderna y gerencial orientada por la atención del ciudadano-cliente”<sup>115</sup>

Cabe mencionar que esta reforma y todo lo que conllevó su implementación tuvo como objetivo “posicionar a los funcionarios públicos como los principales promotores del cambio en la Administración Pública brasileña”<sup>116</sup> Esto se llevó a cabo mediante el aumento de las responsabilidades de estos así como la delegación de las mismas.

Dentro de la NGP y los estudios sobre la Teoría de la Organización los recursos humanos tienen un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

“La administración moderna parte del supuesto de que ya se ha llegado a un nivel cultural en que el administrador público, el funcionario público tiene competencia como para autogerenciarse, que en principio es honesto y que debe tener autonomía para administrar la cosa pública. Ser fiscalizado, sí, pero no a través de un control de procesos rígido y formalizado, sino a través de los resultados alcanzados”<sup>117</sup>

La medición de los resultados o mejor dicho del desempeño se llevó a cabo mediante dos vías: la primera fue mediante los llamados contratos de gestión los cuales establecían metas en un periodo de tiempo determinado a las empresas/agencias que eran responsables de la prestación de servicios públicos del Estado. Sin embargo al final estos no representaron un mejor desempeño de las agencias públicas, por el contrario sólo funcionaron como medidas de control.

---

<sup>115</sup> Ramírez de la Cruz, Edgar E. (2004), “En camino de un presupuesto por resultados en Brasil. Convergencia de las reformas administrativa, presupuestaria y de planeación” en Arellano Gault David (Coord.) Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina, México, CIDE, p.277

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 278

<sup>117</sup> *Ibid.*, p.279

La verdadera transformación se consolidó con la reforma fiscal a finales de los años noventa. Brasil se encontraba inmerso en las consecuencias de Consenso de Washington en la región, inflación descontrolada, altas tasas de interés, una deuda pública creciente y el aumento de los problemas sociales, lo que originó que las finanzas públicas empeoraran causando efectos negativos en el sector más vulnerable de la población.

Las principales acciones implementadas por el gobierno del presidente Cardoso respecto a la modernización de la Administración Pública y el uso de recursos públicos, se aprecia en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Acciones de Modernización administrativa de Brasil de Henrique Cardoso**

Acciones	Fundamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Plurianual 1996-1999 (PPA 96-99)</li> </ul>	<p>Se convirtió en la estrategia de desarrollo para Brasil considerando el contexto y las oportunidades del país, todo ello para generar empleo y una mejora en el poder adquisitivo de la población.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Brasil en Acción 1996</li> </ul>	<p>Básicamente funcionó como la directriz de inversiones para el desarrollo integrador de las regiones de Brasil, a partir de este se eligieron cerca de 42 “emprendimientos estratégicos” en las áreas de infraestructura social básica.</p> <p>A partir de este comenzó a gestarse un sistema de evaluación de los programas del gobierno mediante la utilización de indicadores, metas y costos de realización.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación de un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) en 1997</li> </ul>	<p>Se forma un grupo interministerial con el fin de elaborar un proyecto de ley complementaria para el artículo 165 de la Constitución Federal*, conformado por instituciones relacionadas con la planeación y la presupuestación del gobierno federal.</p>

Acciones	Fundamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Ministerial 117 en 1998</li> </ul>	<p>A través de este se establecen las normas de la clasificación de las cuentas públicas en donde se relaciona la planeación con el presupuesto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 2.829 en 1998</li> </ul>	<p>A través de este documento se crearon las bases para reestructurar todas las acciones del gobierno a través de programas con objetivos y resultados claramente identificados para cada uno de ellos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fusión del Ministerio de Planificación y Presupuesto, y el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (MAFRE) en 1999 dando como resultado el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión</li> </ul>	<p>Se busca que en una sola institución se llevaran a cabo la planificación y elaboración del presupuesto así como la gerencia de recursos humanos y materiales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación del Plan Plurianual 2000-2003 por el Consorcio Brasiliana en 1999</li> </ul>	<p>Documento <i>Brasil Avanza</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de la Ley complementaria núm. 101 el 4 de mayo de 2000</li> </ul>	<p>Establece las bases para una gestión fiscal responsable por parte de los municipios, estados y federación de Brasil.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de la Ley núm. 10.028 en octubre de 2000</li> </ul>	<p>Se tipifican delitos respecto a crímenes fiscales en el Código Penal</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramírez de la Cruz, Edgar E. (2004)

\*Este artículo rige las leyes de iniciativa del poder ejecutivo.

La reforma presupuestaria que diera como resultado la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) así como los Decretos 117 y 2.829 fueron las principales herramientas para establecer una GpR a través de la alineación de los programas a las estrategias nacionales, así como la identificación de los problemas y la cuantificación de las metas y costos.

Con respecto a la evaluación, el Decreto 2.829 logró establecer los elementos mínimos de los programas:

1. Objetivo;
2. Órgano responsable;
3. Periodo determinado de tiempo para la ejecución del programa;
4. Fuente de financiamiento;
5. Indicadores;
6. Metas.

En este decreto se determinó que la evaluación se establecerá anualmente bajo los indicadores y la medición de las metas alcanzadas así como el grado de satisfacción social, y los resultados en la calidad y productividad de tales programas.

“La evaluación de los programas sería hecha en dos etapas. La primera etapa consistiría en una evaluación física financiera de los programas, en la que destacarían los responsables, los gerentes. La segunda etapa, consistiría en la evaluación del conjunto de programas con relación a los objetivos y directrices del gobierno”<sup>118</sup>

Edgar Ramírez menciona que si bien la evaluación de los programas no es el fin último, y sólo se establece como el medio por el cual se busca mejorar la asignación de recursos, los procesos administrativo, de planeación, y presupuestación aún se encuentran desvinculados.

Con todo lo anterior podemos resaltar que en Brasil no se estableció un sistema de evaluación, sino más bien se optó por la instrumentalización de un presupuesto basado en resultados mediante el cual se puede identificar los objetivos, metas e indicadores de cada uno de los programas y revisar su cumplimiento. La evaluación gubernamental no es prioridad sino el insumo para el proceso de asignación presupuestal enfocado al uso responsable y eficiente de los recursos públicos.

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 318-319.

### 3.3 La institucionalización del SED en la Administración Pública Federal

Cuando Brasil ya tenía elaborado los primeros indicios de su PbR y de un sistema de medición del desempeño en 2003 aunque no lo llamasen así, en México el contexto no era tan diferente aunque con la llamada transición democrática en el año 2000 los primeros cambios en el *modus operandi* de gobernar y administrar lo público se comenzaron a gestar (Ver Anexo 2).

La implementación de un PbR y de un sistema de medición del desempeño en la Administración Pública federal surgió a partir de la publicación de dos normatividades nuevas y adiciones a otras leyes ya establecidas (ver anexo 2 bis.) Sin embargo para mejor entendimiento de nuestro objeto de estudio así como del análisis del programa S150, nos centraremos en las que de acuerdo al fin de esta investigación son las más importantes.

La primera fue la publicación de la nueva Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y la segunda, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en marzo de 2006.<sup>119</sup> “En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se complementó la perspectiva de la evaluación centrada en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del gobierno federal”<sup>120</sup> Esto ha permitido la construcción de un método homogéneo de evaluación de desempeño para los programas impulsados por el gobierno federal. La forma de implementar esta evaluación es multidimensional pues parte de diversos sectores, ópticas y justificaciones distintas que pensamos enriquece la evaluación, pero sobre todo a los programas sociales.

---

<sup>119</sup> Con esta se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se derogan las disposiciones que esta emanan.

<sup>120</sup> Briones, Guillermo (1991), Evaluación de Programas Sociales, México, Ed. Trillas, p.129

La Ley General de Desarrollo Social<sup>121</sup> representa la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como el “organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.”<sup>122</sup>.

A partir de 2004 con la publicación de esta ley comienzan a generarse cambios notables en la política social por dos razones: la primera está relacionada a la administración 1994-2000 donde el gasto para el desarrollo social alcanzó su máximo histórico<sup>123</sup> (ver anexo 3) y la segunda porque no se contaba con mecanismos claros de evaluación de los programas sociales, agravándolos cuestionamientos sobre el aumento de la pobreza y al mismo tiempo del presupuesto destinado a las causas de la misma (los cuales siempre han estado vigentes).

Derivado de la Planeación Nacional y ante los cuestionamientos anteriores, se busca que el Coneval sea el órgano encargado de vigilar mediante los indicadores de resultados el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, es decir que la planeación, la programación y la presupuestación se correlacionen para obtener resultados de cada uno de los programas estratégicos.

Puesto que la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se dio en 2006 a finales de la administración de

---

<sup>121</sup> La iniciativa de la Senadora Burgos fue la única en expresar en la exposición de motivos un esbozo diagnóstico sobre la situación social del país. Esta iniciativa se caracterizó incluir la regulación para la asignación de las aportaciones federales, exigía los derechos sociales, incluyendo coordinación intersectorial e intergubernamental, así como la definición y medición de la pobreza, además de especificar la necesidad de evaluar la política y programas sociales.

<sup>122</sup> <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx> [última consulta: 20 de julio de 2014]

<sup>123</sup> De acuerdo con el PND el gasto programable total era de 816,734.9 millones de pesos de los cuales 502,488.6 millones correspondían al gasto social representado más del 60% para el desarrollo social. También debe tenerse en cuenta que durante esta administración la prioridad era el desarrollo social debido a los efectos que se habían generado durante la crisis en América Latina en los años ochenta y la que se generaría en México en enero de 1994.

Vicente Fox, la implementación del SED comenzó en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) en 2008<sup>124</sup>.

El sistema de medición del desempeño llegó a permear en la mayoría de las instituciones de la Administración Pública a través del Programa de Mejora de la Gestión (PMG) impulsado por la Secretaría de la Función Pública, esta última fungiendo como la encargada de instrumentar la política de modernización gerencial. Este programa “es el instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados.”<sup>125</sup>

De igual manera la principal modificación que trajo consigo la publicación de la LFPRH fue el presupuesto orientado a resultados mediante un sistema de evaluación del desempeño, esto permite que “la asignación de recursos refleje la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo nacional y su consistencia con el avance en el cumplimiento de metas de los objetivos.”<sup>126</sup> bajo la aplicación de instrumentos metodológicos que orienten las actividades al logro de objetivos.

Si bien los cambios que han traído consigo estas dos leyes han sido muchos mencionarlos aquí no es nuestro objetivo, sin embargo basta mencionar que con estas leyes se ha avanzado en la aproximación de una política de evaluación. La primera nos menciona la creación del Coneval del cual ahondaremos más adelante, mientras la segunda nos enfoca a la asignación presupuestal orientada al logro de resultados mediante el uso del SED donde el elemento principal son las evaluaciones hechas a los programas.

---

<sup>124</sup> En la LFPRH se establece que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008.”

<sup>125</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/temas/programas/programa-de-mejora-de-la-gestion/acerca-del-pmg/que-es-el-pmg.html> [última consulta: 20 de julio de 2014]

<sup>126</sup> SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2008) Sistema de Evaluación del Desempeño, p.36

La institucionalización del SED nace en un primer momento a partir del año 2006 con la publicación de la LFPRH<sup>127</sup>. Como resultado de esto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (SFP) deberían iniciar la implementación del sistema para medir y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal. Se establece el SED como:

*“una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la Administración Pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad.”*<sup>128</sup>

El valor que tiene el PbR-SED es que es una estrategia que busca alinearse a la Planeación Nacional y al Proceso Presupuestario (ver anexo 4), todo esto con el fin de justificar la prioridad de cada uno de los programas.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) como la dependencia encargada de vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de desarrollo administrativo (lo cual incluye auditorías, procesos de control, fiscalización y evaluación, la coordinación de los órganos internos de control y la operación del servicio profesional de carrera) publicó el 30 de marzo de 2007 los *Lineamientos Generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal*.

Estos lineamientos establecen los objetivos estratégicos de los indicadores de resultados así como los elementos de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), establece los tipos de evaluación y las características de estos, así como los requisitos de elegibilidad de los evaluadores externos, a grandes rasgos estos

---

<sup>127</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) el 30 de marzo de 2006.

<sup>128</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Evaluación del Desempeño. p. 8 [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeño.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeño.pdf) [Última consulta: 02/03/2014]

lineamientos es el *modus operandi* del SED para la evaluación de los programas sociales.

El 31 de marzo de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, en el cual se especifican los objetivos y las disposiciones generales de dicho sistema. En este acuerdo se especifica que “los programas prioritarios serán preferentemente los de desarrollo social que entregan subsidios...”<sup>129</sup> es aquí donde encontramos una justificación para nuestro programa S150.

Los objetivos (ver Anexo 4) que tiene la implementación del SED son:

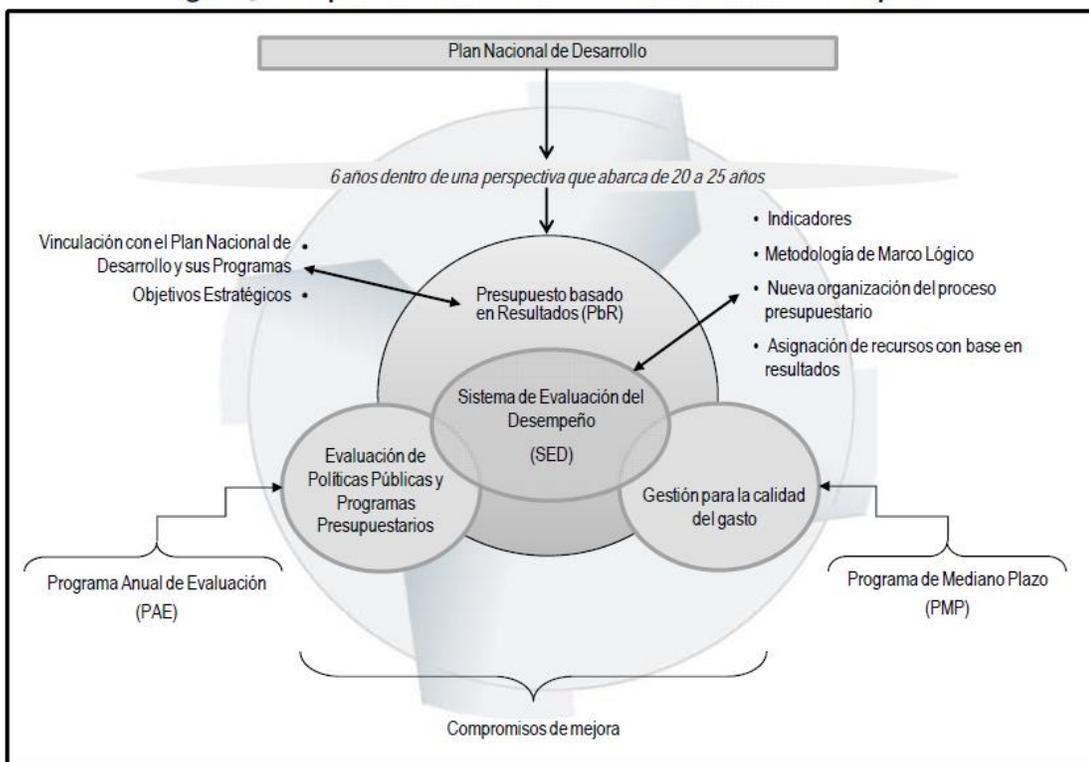
1. Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
2. Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
3. Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,
4. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

De igual manera en el siguiente diagrama se visualiza la relación de los componentes del SED para el logro de los objetivos anteriores:

---

<sup>129</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2008), Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, p. 4

**Figura 5: Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño**



Fuente: SHCP, SED, p.8.

Como producto de las ideas de la GpR y con el objetivo de establecer las medidas de racionalidad del gasto en la Administración Pública Federal el 5 de febrero de 2009 fue publicado en el DOF el Programa de Mediano Plazo (PMP). Asimismo como se puede apreciar en el diagrama, el SED se encuentra englobado en el Presupuesto basado en Resultados, sin embargo los instrumentos bajo los cuales se implementa este sistema son los indicadores de gestión y resultados (MIR), la Metodología del Marco Lógico (MML), la asignación de recursos con base en el cumplimiento de objetivos y metas, los cuales abordaremos más adelante.

A continuación se muestra un cuadro de los principales normatividades para la institucionalización del SED.

**Cuadro 2.**

<b>Normatividad</b>	<b>Año</b>	<b>Instancia ejecutora</b>	<b>Modificación respecto al PbR-SED</b>
Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	2004	Sedesol Coneval	Creación del Coneval
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	2006	SHCP SFP	Creación del PbR-SED (Artículo 111)
Lineamientos Generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal	2007	SHCP SFP Coneval	Establece la MIR, los criterios y tipos de evaluación de los programas federales.
Reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2008	Poder Ejecutivo	Los recursos económicos de la federación se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez. Los resultados del ejercicio de los recursos serán evaluados.
Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)	2008	SFP	Establecer lineamientos para la presentación de los programas de mejora regulatoria para la APF. Así como la vinculación con el SED.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	2008	SFP	Proceso de integración financiera y la incorporación de los resultados del SED.
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED	2008	SHCP SFP Coneval	<i>Modus operandi</i> del SED
Programa de Mediano Plazo (PMP)	2009	SHCP	Establecimiento de medidas de racionalidad y mejoramiento en la calidad del gasto público en la APF.

Fuente: Elaboración propia

Otro elemento importante del SED es el **Programa Anual de Evaluación (PAE)** el cual busca la evaluación estratégica de los programas, éste:

“[...] tiene como propósito establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas en operación y los que vayan a comenzar su

ejecución, vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades de programación y presupuesto, determinar los tipos de evaluación que se aplicarán mediante un programa integral y gradual, y articular las evaluaciones en el marco del SED.”<sup>130</sup>

Las dependencias y entidades de la Administración Pública están obligadas a elaborar un proyecto de los programas nuevos que se someterán a la evaluación de diseño, previo a la elaboración del PAE, una vez aprobado por las instancias ejecutoras se integra a este último.

El siguiente diagrama muestra el proceso de planeación y publicación del PAE.

Diagrama 1.



Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/pae/index.html> [última consulta: 1° de agosto de 2014]

Sobre los indicadores y el llenado de la información en el **Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH)**, las dependencias están obligadas a comenzar en el mes de abril de cada año el registro de estos indicadores, ya que durante el primer trimestre del año las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) están encargadas de

<sup>130</sup> [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/programa\\_anual.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/programa_anual.aspx) [última consulta: 25 de julio de 2014]

validar los avances que los operadores y las Unidades Responsables de cada programa han cargado al portal.

A finales del mes de abril, la SHCP, la SFP y el Coneval realizan comentarios y recomendaciones que la DGPOP deberá subsanar a finales de ese mes. El procedimiento de este es el mismo durante tres trimestres del año para concluir en marzo el periodo de integración de la Cuenta Pública Federal.

### **3.3.1 Instancias Ejecutoras**

Como ya se ha relatado, las instancias encargadas de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Entre las múltiples atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>131</sup> (LOAPF) le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encuentran las de:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo;
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF);
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera **el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos;**
- **Coordinar 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 la validación de los lineamientos estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;**
- Coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

---

<sup>131</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2014), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 20 de mayo.

- **Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;**
- **Coordinar políticas de desarrollo de indicadores por dependencia y entidad que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados de los órganos y servidores públicos de la Administración Pública Federal;**

A grandes rasgos las atribuciones de esta dependencia engloban la autorización de las asignaciones presupuestales, además de aquellas que tienen relación con la evaluación del gasto público federal a través de indicadores estratégicos que hagan posible la medición del desempeño de los programas federales. La Subsecretaría de egresos tiene a su cargo el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Presupuesto basado en Resultados, así como la contabilidad gubernamental y la gestión pública.

La dependencia encargada de vigilar el cumplimiento del marco normativo en lo que concierne a las disposiciones de desarrollo administrativo es la Secretaría de la Función Pública que:

**“[...] promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal,** de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y **evalúa la gestión** de las entidades, también a nivel federal.”<sup>132</sup>

La SFP a través de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental tiene a su cargo el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación (PAE) entre otros, es esta unidad la que se relaciona con la Subsecretaría de Egresos de la SHCP y el Coneval.

---

<sup>132</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> [última consulta: 26 de julio de 2014]

El Coneval es la institución encargada exclusivamente para la evaluación de la política de desarrollo social, los objetivos de este se encuentran plasmados en el *Acuerdo por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.<sup>133</sup>

Los objetivos son:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

La principal función de coordinación que desde la perspectiva del SED tiene el Coneval respecto a la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la SFP y la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, es que éste, tiene la obligación de “establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social.”<sup>134</sup> Así la parte técnica sobre la evaluación de los programas corresponden específicamente a dicho Consejo.

Pero ¿de qué manera impacta esto en el proceso presupuestario? y ¿qué relación tiene con la consolidación de una política de evaluación en la APF? Bueno, debido a que las evaluaciones son la materia prima de la ejecución del SED puesto que estas son las que evidencian los resultados de los programas. El Coneval es el vínculo entre la entidad que emite la normatividad obligatoria para la APF y entre quién se encarga del proceso de planeación y presupuestación. El

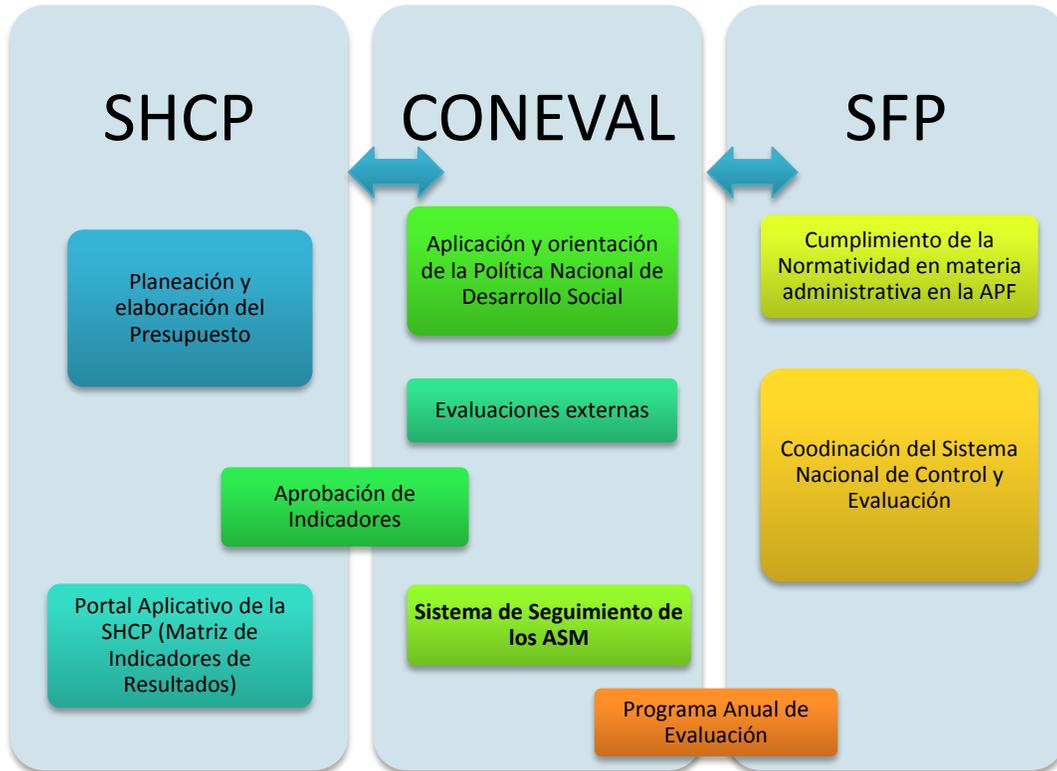
---

<sup>133</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2005), Acuerdo por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 24 de agosto.

<sup>134</sup> *Ibíd.*

siguiente diagrama muestra a grandes rasgos los campos de acción (no delimitados) de cada una de las instancias ejecutoras.

**Diagrama 2.**



Fuente: Elaboración propia

El aspecto más importante derivado de las evaluaciones externas es el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)<sup>135</sup> actualmente este sistema es coordinado por el Coneval. Estos aspectos serían parte importante de una política de evaluación no visualizándolos en torno al proceso presupuestario, sino más bien al seguimiento del compromiso de subsanarlos.

<sup>135</sup> “Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de mejorar los programas presupuestarios (Pp).” [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx) [última consulta: 05 de agosto de 2014]

### **3.4 EL CONEVAL y sus atribuciones en materia de evaluación de la política social**

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación se abrió paso la creación del Coneval a partir de agosto de 2005 para dar cumplimiento a los artículos 36, 37, 55, 56, 57, 72, 73, 77, 80, 81, 82 de la LGDS. La estructura Orgánica estará compuesta de la siguiente manera:

- I. **El Comité:** es el órgano encargado de dirigir las acciones del Coneval. Integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social como presidente del Comité, dos Comisarios Públicos que fungirán como órganos de vigilancia y seis investigadores académicos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt.
- II. **La Comisión Ejecutiva:** es el órgano de carácter técnico y auxiliar del Comité.
- III. **El Órgano Interno de Control;**
- IV. **La Secretaría Ejecutiva:** el titular tiene a su cargo la coordinación, ejecución y supervisión de los servicios técnicos, además de la administración de los recursos con los que cuenta el Coneval.
- V. **Las Unidades Administrativas:** encabezadas por cuatro Direcciones Generales, i) Adjunta de Administración, ii) Adjunta de Análisis de la Pobreza, iii) Adjunta de Evaluación y iv) Adjunta de Coordinación.

El Coneval tiene como misión “medir la pobreza y evaluar los Programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.”<sup>136</sup> Este organismo llega a cumplir una función fundamental dentro del proceso administrativo y presupuestal en torno a la evaluación de los programas de desarrollo social, hasta el día de hoy ha consolidado un sistema revisor de resultados del sector social; es decir, es el vigilante del cumplimiento de los objetivos y metas nacionales impuestas en la planeación por los operadores de los programas.

---

<sup>136</sup> <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/misionvision.aspx> [última consulta: 25 de julio de 2014]

En el *Acuerdo por el que se regula el Coneval* se establecen 28 atribuciones, entre las más sobresalientes se encuentran:

1. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes;
2. Previo a su aprobación, someter la propuesta de indicadores a que se refiere el Capítulo I, del Título Quinto de la Ley (LGDS), a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estimen pertinentes;
3. Una vez cumplido el requisito previsto en la fracción anterior, aprobar los indicadores que en la misma se señalan, a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;
4. Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;
5. Establecer los lineamientos y criterios para que los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, realicen sus evaluaciones internas de manera eficiente, objetiva y clara;
6. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los ámbitos relacionados con la política de desarrollo social;
7. Actuar, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado.

En el Título V de la Ley General de Desarrollo Social se establecen las características del Coneval en materia de evaluación, la política de desarrollo social así como las características generales de su integración. En el capítulo 1 de este Título se menciona que la evaluación “tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, **para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente**”<sup>137</sup> todo en virtud de mejorar el desempeño de los programas y el impacto directo en los beneficiarios de estos. Es decir, que:

*H<sub>1</sub> Se espera que derivado de las evaluaciones se modifiquen las MIR de los programas sociales en función de los hallazgos y los aspectos susceptibles de mejora señaladas en cada evaluación anual.*

Las evaluaciones externas son el principal insumo del SED así que el trabajo del Coneval consiste en dar ejecución al PAE. El Coneval lleva a cabo cinco distintos tipos de evaluaciones los cuales se describen en los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*.

Los resultados, los aspectos susceptibles de mejora y demás hallazgos se incluirán en el proceso de planeación, programación y presupuestación para formar parte del PbR-SED. Respecto a los programas nuevos, a estos se realizan evaluaciones de diseño para aquellos que cumplen un año de implementación.

Las evaluaciones son las siguientes:

1. **Evaluación de Consistencia y Resultados:** Analiza de manera sistemática el diseño y el desempeño global de los programas federales en busca de la mejora de la gestión y la medición de los resultados mediante la Matriz de Indicadores de Resultados.
2. **Evaluación de Indicadores:** Analiza la pertinencia y alcance de los indicadores.

---

<sup>137</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013), Ley General de Desarrollo Social, p.16.

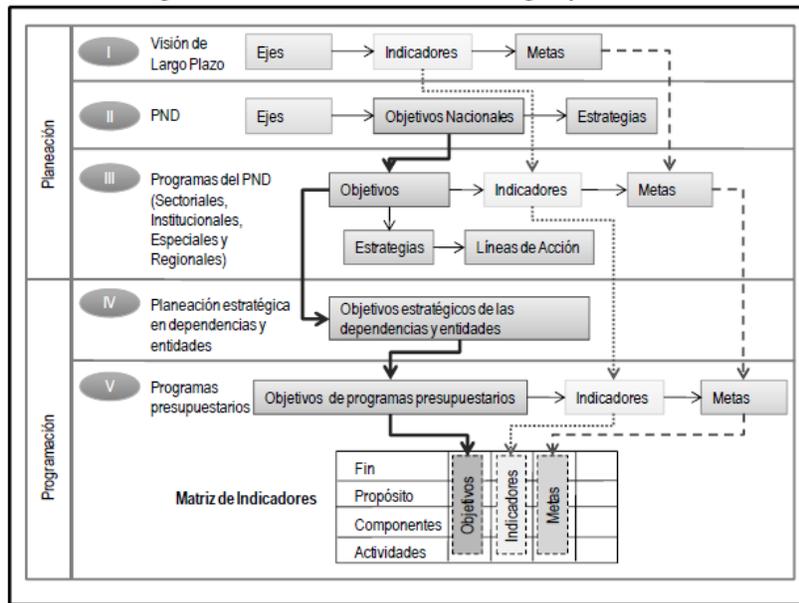
3. **Evaluación de Procesos:** Se analizan los procesos operativos para la ejecución del programa revisando que se realicen de manera eficaz buscando siempre la mejora de la gestión.
4. **Evaluación de Impacto:** Se identifica a partir de metodologías el cambio en los indicadores de acuerdo a los resultados que se han generado a partir de la ejecución del programa.
5. **Evaluación Específica:** contempla las evaluaciones que no son comprendidas en los *Lineamientos*.

Es la Secretaría de la Función Pública en conjunto con el Coneval que publican los Términos de Referencia (TdR) para cada tipo de evaluación.

### **3.5 Instrumentos del SED (Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores de Resultados)**

La implementación del SED trajo consigo la introducción del “programa presupuestario” como categoría en el proceso de planeación estratégica a partir de 2009. La Metodología del Marco Lógico (MML) básicamente es un método estratégico en el que se busca la alineación integral de los objetivos y metas nacionales. El siguiente diagrama muestra la relación en torno al PbR de la planeación y programación generando la Matriz de Indicadores.

Figura 12: Proceso de Planeación Estratégica para el PbR



PND: Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: SHCP, SED, p. 35

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) es la herramienta más importante del PbR-SED implementado en México, pues es la matriz que muestra claramente las aspiraciones de los programas presupuestarios en particular, las actividades y la problemática que busca solucionar.

“[...] es una herramienta de planeación estratégica del PbR para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo.”<sup>138</sup>

Esta matriz tiene un valor relevante en todo este proceso, ya que son los operadores del programa quienes intervienen directamente en la elaboración de esta, asimismo esto ayuda a que los operadores se sientan más identificados con el objetivo del programa y en cierta forma mejore el desempeño de los programas y de los servidores públicos también.

<sup>138</sup> SHCP, SED, (2008) Sistema de Evaluación del Desempeño

La matriz está conformada por cuatro filas y tres columnas:

- **Fin:** Será el objetivo estratégico superior emanado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales que emanan de éste.
- **Propósito:** Se le conoce así al resultado de la aplicación del programa en la población beneficiaria.
- **Componentes:** Son los bienes y servicios que se les proporciona a la población beneficiaria durante la aplicación del programa.
- **Actividades:** Básicamente son todas aquellas acciones que se requieren para brindar los componentes.
- **Indicadores:** Mediante estos es posible medir y dar seguimiento al avance de los resultados.
- **Medios de Verificación:** Son los medios por los cuales se fundamentan los resultados.
- **Supuestos:** Se refiere a todos aquellos aspectos externos que influyen directa o indirectamente e implican riesgos.

La siguiente imagen muestra la estructura de la MIR para cada uno de los programas presupuestarios del gobierno federal.

**Figura 20: Estructura de la Matriz de Indicadores para la APF**

Objetivo del Eje de Política Pública del PND:			
Objetivo Sectorial, Institucional, Especial o Regional:			
Objetivo Estratégico de la Dependencia o Entidad:			
Datos del Programa Presupuestario:			
Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: SHCP, SED, p. 49

Es bajo esta estructura que se resuelve la implementación del SED en torno a la evaluación de los programas sociales, el análisis de las MIR se debe de llevar a cabo en cada evaluación, así que uno de los objetivos del SED deben de reflejarse en la modificación del contenido de este.

Hasta aquí podemos señalar que el SED es una buena estrategia para impulsar la evaluación gubernamental de los programas sociales, pero una vez más no es la prioridad de la estrategia de modernización administrativa en turno.

De igual manera la evaluación de los programas sociales responden a otra prioridad, la racionalización y el mejoramiento en la calidad del gasto de acuerdo a la retórica de la búsqueda de resultados y del mejor desempeño de dichos programas.

Dentro de la capacidad para implementar políticas, la institucionalización jurídica es el segundo elemento que hay que ejecutar. De acuerdo a esto, la centralización con la que se ha puesto en marcha el SED ha ayudado de sobremanera a la difusión y obligatoriedad de la ley.

A pesar de que los programas sociales son los que tienen más historia en someterse a procesos de evaluación, las MIR y las evaluaciones que se han realizado desde 2009 reflejan debilidades en torno al diseño mismo de los programas. Ante esto, es necesario cuestionarse cuál será la situación que guardan los programas de otros sectores, los de energía, sustentabilidad ambiental, género, etc.

El compromiso y reto principal que tiene el SED de acuerdo con distintos autores, es que es necesario establecer una relación de corresponsabilidad entre las instancias ejecutoras y los operadores de los programas para fortalecer los esfuerzos desde 2008 a la fecha.

### **3.6 Matriz FODA de la evaluación del desempeño de la política social del CONEVAL**

Conocer el camino recorrido desde los procesos de reforma y modernización administrativa en México, es entender que la evaluación no ha sido un elemento de importancia en el proceso administrativo y presupuestal, sin embargo un cambio latente se fundamentó a partir de la implementación del SED, el cual si bien cuenta con tan sólo 6 años desde su implementación es hasta el día de hoy la base de lo que podría conocerse como una política de evaluación a nivel federal pues de este sistema puede destacarse su carácter general y obligatorio para la evaluación en la Administración Pública Federal.

La evaluación gubernamental en México con el SED se ve fortalecido debido a su carácter obligatorio mediante el cumplimiento normativo, sin embargo debido a que es un sistema que se deriva del PbR las aristas de las que debe ser observado son muy distintas. Mientras SHCP se encarga principalmente de vigilar la asignación presupuestal, SFP se encarga de vigilar el cumplimiento de la normatividad y el CONEVAL es el órgano encargado de vigilar que las metodologías estén siendo efectuadas de forma indicada dependiendo de los bienes y servicios de cada programa.

La responsabilidad de la ejecución del SED recae en el CONEVAL, ya que es el encargado de vigilar y supervisar las evaluaciones externas de donde surgen los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que buscan alinear el programa a los objetivos y metas nacionales con indicadores claros de desempeño. Cabe mencionar que en estos primeros años de la implementación del sistema algunos de los programas están reconfigurando su diseño, pertinencia, utilidad de acuerdo a las necesidades de la población objetivo.

El presente cuadro representa la matriz FODA mediante la cual se representan de manera esquemática las fortalezas y debilidades, las oportunidades y las amenazas del SED, con la finalidad de tener una visión amplia

de las oportunidades y los retos que el sistema deberá enfrentar en el corto, mediano y largo plazo.

**Cuadro 3. Matriz FODA**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La orientación a resultados.</li> <li>• La alineación con el PND y los programas sectoriales para el cumplimiento de metas y objetivos.</li> <li>• La implementación a través del PbR.</li> <li>• Incide indirectamente a la Transparencia y Rendición de Cuentas.</li> <li>• Su carácter obligatorio.</li> <li>• La participación de otros actores (universidades, consultorías) en las evaluaciones externas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar la confianza de la sociedad.</li> <li>• Profesionalizar al personal en técnicas y metodologías estratégicas.</li> <li>• Mejorar la coordinación y cooperación institucional entre las instancias ejecutoras (sujetos obligados).</li> <li>• Transversalidad con políticas y programas enfocados a publicitar el uso de recursos.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La homologación de las categorías para todos los programas presupuestarios.*</li> <li>• En las MIR no se visualizan los cambios necesarios derivados de las evaluaciones externas.</li> <li>• Es necesario fortalecer la calidad de los indicadores de acuerdo a los bienes y servicios que otorga cada programa.</li> <li>• Se deben subsanar los aspectos susceptibles de mejora integrados en el PMG para el año siguiente.</li> <li>• Se priorizan los programas presupuestarios de desarrollo social, relegando los de otro sector.</li> <li>• Su carácter homogéneo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los tiempos de ejecución del proceso presupuestario.</li> <li>• Falta de compromiso de los funcionarios de alta responsabilidad (alto nivel) por ejecutar de manera responsable el SED.</li> <li>• Cultura institucional apegada a la normatividad de forma exacerbada.</li> <li>• Cultura Organizacional.</li> <li>• No se definen de manera clara las atribuciones de cada instancia ejecutora en la operación del SED.</li> <li>• Cambio de administración.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

\*La homologación se refiere a los programas presupuestarios que ofrecen bienes o servicios

La implementación del SED se enfrenta a retos específicos como fungir como una estrategia específica del desempeño de los programas, pues en la medida en que se demuestre la efectiva aplicación de las herramientas del SED se consolidará un programa de acción determinada con indicadores que ayudarán a estimar sus resultados a lo largo de los años.

Una de las amenazas que es importante considerar es el cambio de administración, ya que como se ha visto a lo largo de esta investigación muchos de los contratiempos que se identificaron respecto a la evaluación como un elemento primordial en la retroalimentación de los programas sociales fueron las adversidades derivadas de las fluctuaciones económicas y la voluntad política de quienes pueden incidir positivamente en procesos de modernización administrativa en México.

En el marco institucional los retos son diversos, pero el más importante

“es que todos los instrumentos de evaluación que se han implementado en México no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*, etc.) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político, que a su vez aseguren el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En el nivel organizacional se observa como persiste en las dependencias gubernamentales una idea de la evaluación como un tema de control legal y de poca utilidad práctica”<sup>139</sup>

Ante esto es necesario consolidar una cultura organizacional enfocada al valor positivo que agregan las evaluaciones al desempeño del quehacer público dejando de visualizarla como un factor de control negativo.

Hasta aquí se ha demostrado que el SED parte del enfoque de la gerencia por objetivos y resultados al que hace referencia Omar Guerrero de donde se destacan los indicadores de desempeño. La implementación de este sistema en México se deriva del PbR el cual pondera el uso eficiente de los recursos públicos y la toma de decisiones a partir de los resultados. Sin embargo, cuando se trata de modificar programas sociales se complica el panorama debido a la delicadeza de estos, porque cualquier cambio puede alterar de forma significativa a quienes hacen uso de estos.

Por ello, el manejo del sector social en países como los de América Latina y el Caribe es de gran importancia sobre todo aquellos del combate a la pobreza.

---

<sup>139</sup> González, G. Javier, (2010), La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana, México, COLMEX, p.132

La pobreza es una de las problemáticas más importantes y preocupantes que dañan el desarrollo y rumbo de la sociedad en todas sus esferas y lastima la dignidad de las personas que la padecen debido a que no alcanzan a cubrir sus necesidades humanas básicas.

“Enfrentar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Asimismo, implica reformas radicales en el Estado para llevar a cabo de manera eficaz las políticas sociales necesarias”<sup>140</sup>. Los valores de la nueva dinámica del aparato gubernamental se ostentan en la eficiencia, eficacia y economía, principios que con los que deben conducirse las decisiones y acciones públicas para hacer de estas últimas las opciones más pertinentes para enfrentar las problemáticas, sobre todo las sociales a las que se destina una parte importante del presupuesto público.

Kliksberg hace un listado sobre “las graves dificultades de productividad y operación que tiene el sector social público”<sup>141</sup>, entre las cuales se aprecian las restricciones en la capacidad de gestión, el clientelismo en la operación de la política social, la organización piramidal, centralista y rígida, la poca o casi nula inclusión de la sociedad civil. Pero lo que parece más interesante desde la perspectiva de esta investigación, es que el autor menciona que “el sector social utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial (o de dirección)”<sup>142</sup> es un problema exclusivo a la materia social sobre el ¿qué se evalúa?, de donde derivan muchas interrogantes que hoy en día se siguen trabajando, ya que esto se deriva de la poca claridad sobre qué debería evaluarse propio de la diversidad de programas enfocados en problemáticas sociales ligadas entre sí.

Los problemas en los que se ha centrado el Estado respecto al funcionamiento del sector social son formales o meramente ilusorios, esto aunado al clientelismo de la política social en la región, genera desvío de objetivos, de resultados y de desempeño de este sector.

---

<sup>140</sup> Kliksberg, Bernardo, (1992), *Como reformar al Estado para la lucha contra la pobreza* en Revista Gestión y Política Pública, vol. I, núm. 1, julio-diciembre 1992, p. 33

<sup>141</sup> *Ibíd.* p. 36

<sup>142</sup> *Ibíd.* p. 37

“El estilo tradicional de reformar el sector social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar con relación a ellas. Se ha centrado...en un determinado orden de problemas, los que hacen al reordenamiento formal pero que apenas rozan el conjunto de la situación que hay que enfrentar. Por otra parte, ese hincapié simplificador y los logros fáciles que pueden obtenerse en esta materia crean una ilusión de reforma que causa serios perjuicios, por cuanto bloquea el avance hacia los problemas estratégicos”<sup>143</sup>

La nueva gestión del sector social busca hacer de éste un campo más profesionalizado en el cual no sólo se cuente con un grupo multidisciplinario sino se fomente la creación de agentes que sean capaces de establecer las pautas necesarias para atender problemáticas específicas, sino el fortalecimiento de la capacidad institucional del propio sector social a través del uso de mejores prácticas tal y como lo establece lo que se conoce como gerencia social.

La gerencia social responde a preguntas más específicas sobre el ejercicio del sector social en esta nueva dinámica de globalización y modelo económico neoliberal, donde no existe una forma única de atacar la pobreza sino por el contrario se necesita crear estrategias focalizadas propias al territorio, población y cultura específicos para atender problemáticas determinadas. La participación de la sociedad civil es clave en lo que concierne a este campo gerencial que está aún en construcción pero que las experiencias demuestran ser una buena estrategia.

Uno de los principales retos de la mejora en la capacidad de gestión del sector social está en la articulación de éste con las estrategias económicas. Sin embargo, conciliar la parte social y económica para un mejor desarrollo se ve obstaculizada por la lucha de intereses políticos y económicos siempre presentes en la contienda por el presupuesto y el poder. El sector social no forma parte de las decisiones pero es el primero y al que más afecta las consecuencias de estas en su mayoría de carácter económico.

Por ello es necesario consolidar una red de articulación del gobierno con la sociedad ampliando con ella su campo de acción, profesionalizar a los gerentes sociales y al sector social en cuanto a diseño y planeación de proyectos,

---

<sup>143</sup> Ibíd. p. 38

monitoreo de resultados, uso de indicadores, evaluaciones, uso del presupuesto, etc, es todavía un camino largo que recorrer, pero se comienza a desarrollar a partir de la gestión por resultados para el desarrollo (GpRD) del BID.

En este último capítulo de esta investigación podrá visualizarse la magnitud que tuvo el SED con el programa S150. Las modificaciones que pueden llevarse a cabo a partir del uso de elementos como la Matriz de Indicadores de Resultados y la Metodología del Marco Lógico van desde la asignación presupuestal, el diseño y, la vigilancia y seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora para focalizar y acotar el campo de acción del programa. Además de esto, la visualización de la evaluación como un elemento más que necesario en la política social respecto a los programas sociales sobre todo en esta nueva dinámica global donde los recursos son escasos y las problemáticas van en aumento.

#### **Capítulo 4. Las evaluaciones del Programa S150 “Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable”**

Hasta aquí podemos afirmar que en los últimos 10 años se ha avanzado de forma contundente sobre la innovación gubernamental desde la perspectiva de la Gerencia por Resultados instaurando el PbR, sin embargo a pesar de que este último engloba el SED, es importante mencionar que nos interesa su análisis como el elemento base de lo que podría llamarse una política de evaluación tomando como referente al Coneval que “en apego a su definición estratégica inicial, ha ido asentando las bases conceptuales, discursivas, técnicas y procedimentales de una política integral de evaluación.”<sup>144</sup>

El vínculo entre el SED y los programas federales son las evaluaciones tanto las realizadas por el Coneval como las externas, estas nacen de la necesidad de conocer la situación que guarda la política nacional de desarrollo social en torno a los objetivos y metas planteados, al presupuesto asignado y a los resultados mediante el uso de indicadores de desempeño y de gestión.

De acuerdo con los objetivos de la evaluación que menciona José Sosa (en el capítulo dos), para mejor entendimiento sobre la construcción de una Política de Evaluación nos centraremos en el cuarto objetivo mejorar la gestión organizativa, la cual resulta ser la más completa pues centra su atención en dos aspectos primordiales: i) uso instrumental de los resultados y ii) modificación de las prácticas organizativas gubernamentales, generando un rediseño en los procesos, así como la creación de sistemas innovadores para medir la eficiencia de los indicadores y resultados, además del uso de la tecnología para dichos fines.

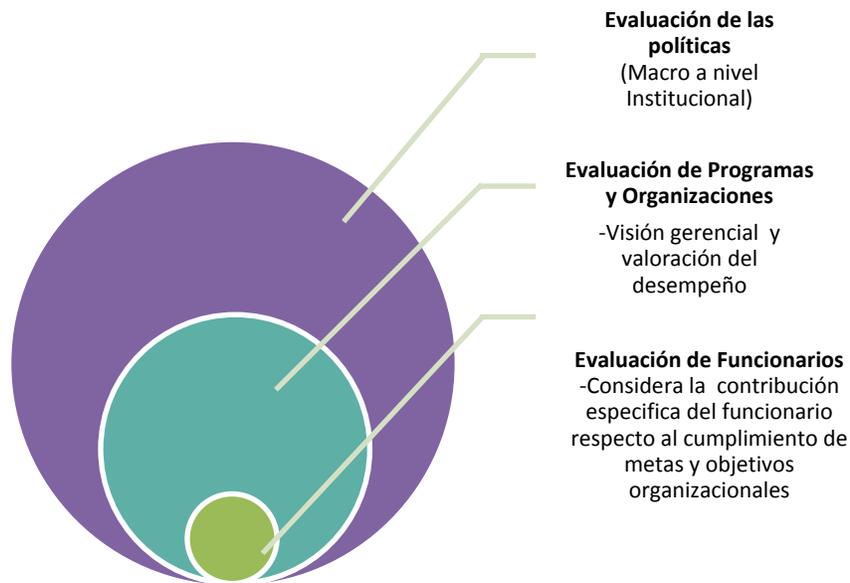
Puesto que la información que se utiliza y obtiene de las evaluaciones debe tener un uso específico y determinado ya sea en medio de una negociación política y organizacional se presenta el siguiente diagrama donde se ubican los

---

<sup>144</sup> Sosa, José (2011), “Bases conceptuales para el abordaje de la Política Federal de Evaluación en México: una propuesta analítica” en Ramos, J.M., Sosa, J., Acosta, F., *Evaluación de las Políticas Públicas*, México, INAP, p. 118.

niveles de dichas evaluaciones de acuerdo con Ospina, Cunill y Zaltsman<sup>145</sup>, donde desde esta perspectiva deben de complementarse de manera objetiva pues cada una aporta elementos distintos.

**Diagrama 3.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa, José, p. 105

Dicho lo anterior, enfatizaremos que derivado de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones anuales a los programas presupuestarios, *estos deben tener la Matriz de Indicadores de Resultados modificada y un listado de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) hallados y desahogados*, toda vez que se cumplan los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la APF así como las disposiciones del SED.

Son las recomendaciones y los ASM los que evidencian la evolución del programa, son a grandes rasgos los insumos para la construcción efectiva de la dichosa política de evaluación, ya que *no existe otro instrumento de evaluación diferente de las auditorías más que el SED*. Cabe recordar si bien los programas

<sup>145</sup> Tomado de Sosa, José (2011), *Op. Cit.*, p. 103

de desarrollo social son los que cuentan con un mayor historial de evaluaciones, no necesariamente implican un mejor desempeño.

Existen 5,010 programas y acciones de desarrollo social en el país<sup>146</sup>, algunos de tipo federal, estatal o municipal, estos también son divididos en diferentes categorías y sectores (alimentación, educación, vivienda, salud, medio ambiente, seguridad social, entre otros). De acuerdo a la octava disposición de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, la evaluación de los programas se realizará anualmente para dar cumplimiento al artículo 72 de la LGDS la cual pretende revisar periódicamente “el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.”<sup>147</sup> Dichas evaluaciones deberán exigir de los programas los indicadores de gestión y servicios a través de los cuales se medirá la cobertura, la calidad y el impacto en el vaciado de datos en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Este capítulo tiene como objetivo demostrar los cambios que ha sufrido el Programa S150 a partir de los hallazgos, recomendaciones y los aspectos susceptibles de mejora de las evaluaciones externas a las que se ha sometido desde la implementación del SED, con el fin de vislumbrar algunos de los cambios más representativos en programas de este tipo.

Las evaluaciones al programa S150 han sido las siguientes:

- *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007-2008*
- *Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2008-2009*
- *Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2009-2010*
- *Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2010-2011*
- *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011*

---

<sup>146</sup> <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> [última consulta: 1° de agosto de 2014]

<sup>147</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) 2014, Ley General de Desarrollo Social, 07 de noviembre.

- *Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2012-2013*

El Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable S150 está catalogado de acuerdo a la Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp's) con la clave S, los cuales están sujetos a Reglas de Operación. (Ver Anexo 6)

#### **4.1 Historia del S150**

Las características y apoyos del programa S150 tienen sus orígenes desde la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en la década de los 80. El **Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad** hoy día otorga tres tipos de apoyo: i) apoyo económico temporal ii) apoyos en especie, y iii) apoyo de atención especializada.

Respecto al primer tipo de apoyo, el antes llamado “subsidio familiar” era un apoyo mensual de \$50 pesos (llegado a 2006 con un monto entre los \$300 y \$600) otorgado a la población de insuficientes recursos económicos, este tipo de apoyos no contaban con una periodicidad establecido y por esto se podían prologar por mucho tiempo, aunque ese no era el objetivo del programa, sino más bien ser un apoyo para cubrir algunas necesidades y habilitarse para alguna actividad remunerada (entre las más populares estaban la limpieza de calzado, venta de alimentos y costura).

Los apoyos en especie iban desde lo necesario para alguna de las actividades anteriores hasta el apoyo a personas con problemas de salud brindando muletas, bastones, sillas de ruedas, medicamentos, entre otros. Otro de los apoyos se le conoce como de atención especializada, su antecedente hasta 1993 se le denominaba “hogares sustitutos” pues se trata de albergar a un familiar en un institución del DIF, pero no funcionó de manera óptima debido a problemas de logística en la entrega de los apoyos de logística. Hoy día este es un apoyo indirecto para las personas sujetas de asistencia social, para ello el SNDIF tiene convenios con instituciones a las que se les paga por atender a quienes resulten

beneficiados. De acuerdo con el Diagnostico del Programa S150, existen 28 convenios de colaboración con instituciones para proveer este último apoyo.

Respecto al **Subprograma de Apoyo a Proyectos de Asistencia Social**, éste se inserta en 2009 para brindar los primeros apoyos un año después. La idea nace a partir de las “Reuniones Regionales de Trabajo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias” organizadas por el SNDIF.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se decide que es necesario focalizar las acciones en favor de las familias y la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, con esto se publican las Reglas de Operación del Programa (ROP) de Atención a Familias y Población Vulnerable el cual será operado por el SNDIF a través de la Dirección General de Integración Social y recibirá recursos federales, se define como una estrategia de largo plazo.

Son estas ROP las que engloban los siete subprogramas y las líneas de acción de cada uno, en estas se definen los tipos de apoyo, los mecanismos de asignación, los beneficiarios, la cobertura, y otros aspectos como la operación y la evaluación de los subprogramas.

En lo que a evaluación se refiere, antes del SED el SNDIF y los Sistemas Estatales del DIF a través de la Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social eran los encargados de aplicar la evaluación interna. Además de esto la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto del SNDIF fungía como la encargada de hacer llegar los informes trimestrales a la Cámara de Diputados a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **4.2 Aspectos generales del Programa S150 (2014)**

En este apartado abordaremos los aspectos generales del programa S150 como lo son la identificación del problema público a atender y su alineación con los objetivos y metas del PND, la población objetivo, los tipos de apoyo y también

los mecanismos de asignación de estos, para tener una visión general de la conformación del programa S150.

Derivado del oficio DGPOP/06/02216/13 del pasado 28 de junio 2013 mediante el cual la Secretaria de Salud informó la separación de los subprogramas del hasta entonces S150 (ver anexo 7) se establece un cambio significativo para el programa y por ello fue necesario elaborar un *Diagnóstico del Programa* para identificar los elementos clave del mismo respecto a la nueva estructura. Cabe señalar que el diagnóstico se realizó el pasado mes de junio por el SNDIF y está publicado en la página electrónica del Coneval.

En este diagnóstico se identificó a la problemática como la *Existencia personas y hogares que acumulan vulnerabilidades sociales*<sup>148</sup> y el objetivo del programa de acuerdo con las Reglas de Operación es “mejorar las condiciones de vida de las personas y familias en situación de vulnerabilidad”<sup>149</sup> Además se establece como población objetivo a las *Niñas, niños, adolescentes, adultos y adultos mayores, sujetas de asistencia social.*

En las ROP del programa para el ejercicio fiscal 2014 el programa se divide en dos subprogramas:

1. Subprograma de Atención a la Familia con Vulnerabilidad
2. Subprograma de Apoyo para Proyectos de Asistencia Social

El primer subprograma *Atención a la Familia con Vulnerabilidad* brinda tres diferentes tipos de apoyo, cabe mencionar que este es un apoyo que se brinda sólo en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana:

- **Apoyo en económicos temporales:** Este apoyo monetario de \$1,000 mensuales destinado a un beneficiario debido a su condición de salud con un periodo máximo por 1 año.

---

<sup>148</sup> SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (2014), Diagnóstico del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (S150), julio, 2014, p. 8.

<sup>149</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013) Reglas de Operación del Programa S150 para el ejercicio fiscal 2014.

- **Apoyo en especie:** Es el otorgamiento de bienes o pago de estos para algún problema de salud, entre ellos se encuentran: prótesis externas, auxiliares auditivos, órtesis, ayudas funcionales, sillas de ruedas, material preventivo, soportes funcionales, apoyos para el cuidado del paciente en casa, medicamentos de línea general y especializado, estudios médicos de gabinete, traslado de paciente en ambulancia o en avión, Gastos Funerarios, pasaje foráneo, y otros establecidos en las Reglas de Operación 2014.
- **Apoyo para atención especializada:** Es el apoyo brindado a los beneficiarios mediante convenio entre el SNDIF y Organizaciones de la Sociedad Civil especialistas en atención de personas que debido a su estado físico/mental y a su entorno social se encuentran en condición de vulnerabilidad social.

En lo que concierne al segundo subprograma *Apoyo para Proyectos de Asistencia Social*, éste aporta recursos económicos a diferentes proyectos que coadyuven al logro del objetivo del programa, a través de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales serán las instancias ejecutoras y celebrarán convenio de concertación con el Sistema Nacional del DIF.

#### **4.3 Principales modificaciones derivadas de las evaluaciones externas 2007-2013**

Hasta aquí ya tenemos un panorama general del Programa S150, en este apartado se mostraran los aspectos más sobresalientes de las evaluaciones hechas al programa S150 desde 2007. A pesar de haber pasado por evaluaciones externas antes de la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño, el programa se mantuvo intacto hasta 2009 en el que sufre la primera modificación importante pues se separan los seis subprogramas que habían venido operando dentro del S150, para quedar en tan sólo tres.

Conforme al análisis hecho en la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008*, se identificó que el programa no contaba con mecanismos claros para

medir los resultados y por lo tanto para conocer el desempeño de dicho programa. Una de las observaciones fue que debe estimarse la cuantificación de la población potencial y objetivo.

No hay una clara definición del problema que buscar atender cada uno de los subprogramas. Un aspecto que es importante resaltar de esta evaluación es que “los requerimientos presupuestales no están ligados al cumplimiento de metas de desempeño”<sup>150</sup>. Otro de los inconvenientes es que la unidad responsable no cuenta con la sistematización de la información de la población que demanda el apoyo de cada uno de los subprogramas. Además de esto, no se cuenta con un costeo de su operación.

Al año siguiente se realizó la *Evaluación Específica del Desempeño 2008-2009* de la cual se identificó que debido a la multiplicidad de poblaciones por la existencia de seis subprogramas resultaba difícil medir el desempeño, pues se trataban de diferentes apoyos y tipos de población beneficiaria. Por ende era necesario revisar a fondo la integración del programa, puesto que los indicadores tampoco reflejaban el desempeño de los subprogramas.

Como aspectos susceptibles de mejora de este año se pueden resaltar tres específicos:

1. Es necesario que el programa muestre a partir de trabajos de investigación tanto nacional como internacional justificación alguna que muestre el tipo de apoyos que brinda.
2. Los indicadores y por lo tanto la MIR no se encuentran elaborados de manera óptima, puesto que estos no son claros, relevantes, económicos y monitoreables.
3. El programa no cuenta con un sistema de costeo de su operación.

La *Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010* identificó que el desempeño del programa fue muy por debajo de lo esperado, a justificación que

---

<sup>150</sup> Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008

presentan es debido a la contingencia del virus de la influenza, sin embargo no se especifican las acciones del porqué esto pudo afectar a la operación del programa.

De esta evaluación podemos resaltar que el reto de los operadores del programa está en confirmar la coherencia del diseño y los elementos mediante los cuales se busca medir el impacto de las acciones de cada subprograma. Una vez más nos encontramos con sugerencias de rediseñar la integración del programa, pues no se logrará medir el impacto sino se le da estabilidad, todos estos cambios han impedido visualizar los resultados en el tiempo. El aspecto susceptible de mejora de esta evaluación fue que hay gran variedad de subprogramas, estrategias, y actividades que dan lugar a la confusión y duplicidad de coberturas.

Respecto a los indicadores a pesar de contar con indicadores de gestión buenos, la cuantificación para medir la población potencial aún presenta problemas o bien hay una ausencia de indicadores para medir el desempeño de los proyectos para población vulnerable.

En la *Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011* el evaluador externo recalcó que existe un grave problema en la definición de la población potencial y objetivo, también observada en las evaluaciones anteriores lo cual detiene en gran medida la medición de resultados. En esta evaluación podemos visualizar la perspectiva orientada a resultados donde “es necesario introducir un enfoque que promueva la transparencia y la gestión por resultados en la planeación y ejecución de la cobertura del programa”<sup>151</sup> Todo esto derivado de la reestructuración del programa y de la presentación de los resultados, esta última sin una comparación coherente en el tiempo debido a la modificación de los subprogramas y los indicadores.

Las acciones que deben orientarse a resultados son:

1. Clarificar el resultado que cada subprograma pretende alcanzar;
2. Revisión de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR);

---

<sup>151</sup> CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2012), *Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011*, p. 10.

3. Priorizar los indicadores que miden la calidad y la eficiencia;
4. Establecer metas para los indicadores derivados de la planeación estratégica;
5. Revisar la definición y cuantificación de las poblaciones;
6. Identificación y seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.

A pesar de haber sufrido ya una transformación, el programa S150 hasta esta evaluación se componía de tres subprogramas, sin embargo sólo uno de ellos (*Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia*), tenía indicadores más específicos y claros, pero los otros dos no.

- Subprograma Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”
- Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia
- Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo

La recomendación, una vez más se situó en separar los subprogramas, o reagruparlos a otros ya existentes dentro del SNDIF partiendo del diagnóstico individual de cada uno de estos. La postura institucional derivada de dicha evaluación sugirió que las EED se realicen cada dos años para que los evaluadores tengan la posibilidad de visualizar los resultados en el tiempo, ya que en todas las evaluaciones debido a los cambios del programa hasta el día de hoy no se visualizan los resultados concretos que nos ayuden a determinar el desempeño del S150.

Además de ello también se demandó brindar capacitación a los funcionarios encargados de elaborar los diagnósticos, así como la construcción de indicadores, pues en gran medida estos han sido un contratiempo para la medición del desempeño. Esta evaluación sólo tuvo un aspecto susceptible de mejora y fue la elaboración de una Evaluación de Consistencia y Resultados la cual “analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para

mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores”<sup>152</sup>

Atendiendo al único ASM de la EED 2010-2011 se llevó a cabo la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011*, donde se informó que no podría hacer comparaciones porque todas las evaluaciones hechas al S150 han sido específicas de desempeño. Se identificó que el programa carece de diagnóstico el cual es la base para identificar las causas, efectos y características del problema que el programa pretende atender, así como la delimitación de la población potencial y objetivo.

Respecto al hasta entonces *Atención a Personas y Familias en Desamparo*, se exhortó a hacer la estimación de la población en vulnerabilidad para determinar la población potencial, la cual ha sido un aspecto constante en todas las evaluaciones. ¿A qué se debe que no se haya subsanado este aspecto? Pareciera que los operadores del programa no están atendiendo como se debe las recomendaciones de los evaluadores externos, sin embargo existen factores que influyen en la consecución de los objetivos del SED, tales como los tiempos inflexibles de la Administración Pública, el marco normativo, la corresponsabilidad entre las dependencias y el Coneval, así que la capacitación de los operadores de los programas presupuestarios federales<sup>153</sup> es más que necesaria para el óptimo desempeño de sus capacidades y funciones.

Lo anterior se ve reflejado en el seguimiento y cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, de todos estos los cuales suman 10, el que ha tenido mayor impacto fue la actualización de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2010. En lo que concierne a los indicadores, estos no han desarrollado avances importantes, pues algunos de ellos todavía no resultan adecuados para medir aspectos como la calidad y la eficiencia.

---

<sup>152</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2007), Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 30 de marzo.

<sup>153</sup> Cabe mencionar que existen algunas recomendaciones derivadas de las evaluaciones que no dependen de los operadores del programa sino que por ser de carácter interinstitucional antes deben ser turnados a la Secretaría de Salud.

Además de esto se encontró que no se cuenta con una estrategia de cobertura puesto que se trabaja con el número de personas que demandan el servicio que otorga cada subprograma anualmente. Hacen falta mecanismos para el llenado del Padrón de Beneficiarios donde se especifiquen los tipos de apoyo, la desagregación municipal, sexo, edad de cada uno de los beneficiarios de los subprogramas. En términos generales, a través de la ECR 2011 se recomendó la realización de un diagnóstico del programa.

Derivado de esta evaluación también se identificó que no se cuenta con el desglose de los gastos de operación que deben de partir de los informes trimestrales que las áreas encargadas de operar el programa emiten a la DGPOP del SNDIF.

Si bien se han realizado esfuerzos importantes al programa derivados de las evaluaciones externas, el diseño de este es muy demandante tanto en recursos, tipos de apoyo y divaga en la definición de las poblaciones que es un aspecto relevante para perfilar cualquier acción de atención pública-gubernamental ya que estas deben partir de la problemática detectada. Sin embargo, los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones anteriores han servido al programa para reestructurarlo y así visualizar los resultados de las líneas de acción en el tiempo.

La última de las evaluaciones al programa fue la Especifica del Desempeño (2012-2013) de la cual rescatamos las recomendaciones hechas por el evaluador externo. Una de ellas fue que el primer reto del programa es la separación de los subprogramas ya que a pesar de las innumerables evaluaciones al S150, los resultados no podrán ser visibles sino se cuenta con información que ayude a observar sus cambios en el tiempo.

Otro aspecto que es de gran importancia para la medición de los resultados es la evolución del presupuesto. En las evaluaciones anteriores se mencionó que era necesario conocer los costos de operación de los subprogramas con el fin de

conocer el beneficio directo a la población beneficiada, sin embargo no se ha trabajado en ello, salvo 2012 donde se sabe que 48.7% del presupuesto del programa se destinó a subsidios, 24.4% fueron para gastos de operación y el 25.6% se destinó a servicios personales. Sin embargo estos datos no son totalmente útiles porque se desconocen los de años anteriores y porque no hay un desglose de este tipo para cada subprograma.

Como producto de la diferencia tan importante en las poblaciones de cada uno de los tres subprogramas y la falta de información detallada del presupuesto impiden la vinculación entre la evolución del presupuesto, la cobertura y los tipos de apoyos otorgados. En dicha evaluación se menciona que los trabajos para la separación de los subprogramas comenzaron en 2011 y se espera que para 2013 o bien 2014 la separación esté hecha.

Atendiendo a las evaluaciones y a la disposición 22 del Sistema de Evaluación del Desempeño donde especifican que “los programas prioritarios serán preferentemente los de desarrollo social que entregan subsidios, los que contengan actividades relevantes y aquellos que producen bienes o prestan servicios públicos”<sup>154</sup>, el 28 de diciembre de 2013 se publicaron en el DOF las Reglas de Operación del *Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente*, y al día siguiente las del *Programa Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia*, así como del *Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable* para el ejercicio fiscal 2014, constituyéndose de subprogramas a programas con clave S.

Con esto se logró uno de los retos más significativos que todas las evaluaciones habían identificado como estrategia primaria para el inicio de la medición del desempeño de acciones orientadas a la atención de personas sujetas de asistencia social, la separación de los subprogramas. El S150 queda en

---

<sup>154</sup> DOF (Diario Oficial de la Federación) (2008), Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 31 de marzo.

2014 finalmente constituido por dos subprogramas de los siete que inicialmente comprendía en 2006.

#### **4.4 Sobre la Matriz de Indicadores de Resultados y los Aspectos Susceptibles de Mejora**

Los indicadores son un aspecto especialmente importante en la revisión en la evaluación pues estos representan la cuantificación de los objetivos del programa, dicho de otra manera es la mensurabilidad de las metas, todo esto de acuerdo con el propósito del programa y sus líneas de acción. La revisión de estos en lapsos de corto, mediano y largo plazo refleja buena parte del propósito del programa; es decir, si el programa está atacando la problemática que le da su razón de ser.

Con base en las evaluaciones hechas al programa S150 se puede notar (desde la creación del programa en 2006 a partir de la publicación de las ROP para el ejercicio fiscal 2006) que los indicadores no cubrían todo el espectro de acción del programa dada la singularidad de las acciones, beneficiarios y apoyos. de cada uno de los subprogramas que lo integraban.

En 2006 el programa contaba con 10 indicadores donde se englobaban los siete subprogramas hasta entonces:

1. Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”,
2. Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar,
3. Subprograma de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor,
4. Subprograma de Regularización Jurídica de Menores y Adopciones,
5. Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad,
6. Subprograma de Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos,
7. Subprograma de Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social.

El correspondiente al Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad era el Índice de eficacia en apoyos económicos y en especie para brindar protección a sujetos vulnerables el cual se cuantificaba con: *Número de apoyos otorgados a sujetos vulnerables/Número de apoyos solicitados por sujetos vulnerables*. Los principales problemas detectados en lo que a indicadores refiere son dos, el primero es que no reflejan lo que se busca medir y el segundo, que no hay un seguimiento del indicador en el tiempo debido a los cambios que ha tenido el programa.

Las MIR de los años 2007 a la fecha presentan cambios sustanciales debido a la reestructuración del programa y a que algunos de los subprogramas ofrecían otro tipo de servicios más que asistencia social<sup>155</sup>. En el anexo 8 se pueden visualizar los cambios sustanciales en los Indicadores de Fin y Propósito de la MIR registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), estos indicadores han ido cambiando a partir de las evaluaciones externas. Cabe resaltar que el programa enfrentó un gran problema debido a que el indicador de fin y propósito no estaba definido, pues los conceptos y el método de cuantificación no fueron del todo suficientes para la mensurabilidad de dichos indicadores.

Los indicadores comienzan a delimitarse más a partir de 2012 donde se busca que exista uno para cada subprograma porque bien se ha entendido que no existe un solo indicador que aglutine las acciones de estos tres subprogramas. (Ver Anexo 8)

En lo que concierne a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), estos están definidos como “los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de mejorar los programas

---

<sup>155</sup> Como es el caso del subprograma de campamentos recreativos.

presupuestarios (Pp).<sup>156</sup> Dicho de otra manera estos ASM se convierten en la base mediante la cual se retroalimenta el sistema de evaluación del desempeño y a través de los “Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales” publicados en 2008 se establecieron tiempos de desahogo para los diferentes tipos de ASM que comprenden de marzo a septiembre. (Ver anexo 9)

El siguiente cuadro muestra una recopilación de los principales hallazgos y los ASM de las evaluaciones hechas al programa S150 con el fin de tener una visión más específica y temporal de las debilidades y amenazas detectadas, así como las oportunidades de mejora del programa.

**Cuadro 3. Principales Hallazgos y Aspectos Susceptibles de Mejora (2007-2013)**

Año	Principales Hallazgos	Aspectos Susceptibles de Mejora
2007		<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesaria la Reformulación del Programa y adecuada conceptualización de “vulnerabilidad”</li> <li>El programa no tiene clara la cuantificación de las poblaciones</li> </ul>
2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay evolución de la cobertura</li> <li>Muchos subprogramas, diferentes poblaciones impiden la medición del desempeño</li> <li>Revisar los indicadores de la MIR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa no cuenta con una investigación donde se muestre la justificación del tipo de apoyos que brinda el programa.</li> <li>Los indicadores no son claros, relevantes, económicos y monitoreables.</li> <li>No se cuenta con la información que muestre los costos de operación de cada uno de los subprogramas.</li> </ul>
2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inconsistencia en la medición de las poblaciones</li> <li>No hay seguimiento de indicadores en las MIR08, MIR09, MIR10</li> <li>Faltan indicadores para Proyectos de atención a población vulnerable</li> <li>Es necesario conocer el impacto del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe gran variedad de subprogramas, estrategias, actividades que dan lugar a la confusión y duplicidad de coberturas.</li> </ul>

<sup>156</sup> [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx) [última consulta: 10 de agosto 2014]

Año	Principales Hallazgos	Aspectos Susceptibles de Mejora
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los cambios han impedido analizar los resultados en el tiempo.</li> </ul>	
2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir adecuadamente la población potencial y objetivo.</li> <li>No hay desglose municipal</li> <li>Necesario construir series de tiempo de la cobertura</li> <li>Identificación y seguimiento de los ASM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar una Evaluación de Consistencia y Resultados para 2011.</li> </ul>
2011-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario la elaboración de estudios teóricos que justifiquen la intervención del programa.</li> <li>Se deben definir adecuadamente las poblaciones para cada subprograma</li> <li>Es necesario evaluar la calidad del servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay ASM</li> </ul>
2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separar los subprogramas</li> <li>Los indicadores han mejorado pero no hay 1 que refleje las 3 intervenciones.</li> <li>No todos los programas tienen desagregación municipal.</li> <li>La atención de las problemáticas se haya sujeta a la demanda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimar el grado de satisfacción de la población beneficiaria del programa mediante la aplicación de una Encuesta de satisfacción a una muestra de la población.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las evaluaciones externas

Si bien las MIR representan un elemento estratégico en las evaluaciones y sirven a los operadores de los programas para identificar hacia dónde van los objetivos de los programas de los cuales se encargan, se puede identificar que también se necesita capacitación por parte de las instancias ejecutoras sobre todo la SHCP y el Coneval para el mejor funcionamiento de estas herramientas.

Derivado de los ASM se han podido establecer cambios contundentes dentro del programa S150, tales como la reestructuración (problemática, objetivos, cobertura) y el presupuesto. Siendo uno de los programas pilares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es importante tener una visión general de lo que representa esta acción pública respecto a quienes demandan tal beneficio.

Como se puede visualizar en el cuadro anterior, las primeras evaluaciones al S150 establecieron que era necesaria la “reformulación del programa” a partir de una investigación exhaustiva sobre la definición de conceptos y la revisión de la pertinencia de los subprogramas de acuerdo con la problemática y los objetivos del programa. A pesar de todas las modificaciones que sufre el programa, el diagnóstico de éste se elabora 7 años después de la recomendación.

El diagnóstico elaborado el pasado junio de 2014 por el SNDIF arroja que la problemática es que “*Existen personas y hogares que acumulan vulnerabilidades sociales*”. El manejo de conceptos de esta naturaleza como lo es la vulnerabilidad resulta complicado al momento de la medición de los resultados o el impacto que pueda generar el programa en los beneficiarios. Sin embargo, dicho diagnóstico hace referencia a la medición de la vulnerabilidad destacando su multidisciplinariedad y factores de riesgo latentes.

A pesar de los esfuerzos realizados por los operadores del programa para la construcción de indicadores, este proceso resultó difícil debido a la falta de definición del problema, de los objetivos y de las metas a alcanzar, ya que si bien se establecieron algunos, la reestructuración del programa hizo más difícil el seguimiento del desempeño del programa.

Podemos destacar que la influencia obligatoria del SED en la evaluación de los programas y en el caso del S150 ayudó a clarificar los asuntos de su competencia. Como resultado de dichas evaluaciones se identificaron aspectos que era necesario fortalecer y sobre los que hay que trabajar como la modificación a la MIR, pues es el esqueleto del programa y a través de ella se observa el cumplimiento adecuado de los objetivos y las metas.

Cabe preguntarnos ¿Cuál sería la situación del S150 y su conformación desde 2006 de no haber implementado el SED como estaba conformado? Es en esta respuesta donde recae la importancia de sistemas y políticas de evaluación como lo es el SED que si bien cuenta con deficiencias en lo micro, se refuerza en gran medida por la obligatoriedad normativa. Quizá a través de las auditorías se

habría identificado la necesidad de reestructurarlo pero la medición de su desempeño a través de los indicadores resultaría aún lejana.

Este es uno de los principales elementos que debemos destacar de la investigación sobre el programa S150, donde la importancia de nuestro objeto de estudio recae en la situación en la que se estaría de no haberlo implementado, si bien las oportunidades, las amenazas, los retos son grandes y requieren tiempo, voluntad política y coordinación de los sujetos obligados, a pocos años de su implementación ha demostrado al menos en el caso del S150 que se ha cumplido lo que marca el Título Quinto “De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social” de la Ley General de Desarrollo Social.

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

El SNDIF por su naturaleza cuenta con programas de este tipo en los que es necesario hacer una investigación diagnóstica a fondo sobre el objetivo y las metas que buscan dichos programas con el fin de construir la MIR de manera óptima para que derivado de los indicadores, los resultados puedan ser medidos en un periodo de tiempo determinado y esto apoye la medición de resultados en años posteriores y así contar con un seguimiento para determinar el impacto y la utilidad de los programas. Hasta aquí se han descrito los principales elementos que conforman al programa S150 y la importancia de este debido a la problemática que atiende así como beneficiarios y los apoyos que otorga.

La importancia del SED en el programa radica en la modificación de éste último y en la elaboración del diagnóstico que derivado de las evaluaciones se identificó como una debilidad. A pesar de la complejidad del programa y de la construcción de indicadores adecuados para medir su desempeño, los esfuerzos por parte de los operadores del programa han sido considerables.

El análisis del programa S150 refleja lo que el SED puede llegar a generar en los programas sociales, ahora los retos son el mejorar la construcción de indicadores y trabajar sobre la capacitación y profesionalización en torno a construcción de indicadores, herramientas y técnicas que auxilien a la mejora de los procesos todo en beneficio de hacer prácticas más eficientes y sobre todo que respondan a una realidad concreta.

Otro reto es el seguimiento de los resultados para observar el impacto de la intervención del programa en los beneficiarios lo cual sin duda no sólo es un desafío en materia de evaluación gubernamental sino de suma de esfuerzos por articular las prácticas hasta ahora establecidas. Por todo lo dicho, se ha cubierto el objetivo de la investigación y con ello la damos por terminada, para dar paso a las conclusiones sobre la implementación del SED en beneficio de la evaluación de los programas sociales el cual se analizó respecto al programa S150.

## **Conclusiones**

La democratización del Estado y la influencia de la Nueva Gerencia Pública en el quehacer de la Administración Pública ha detonado acciones de gran alcance las cuales han permeado en la relación gobierno-sociedad reconstruyendo la confianza a través de la apertura y la visualización de los resultados mediante los cuales se hace visible el ejercicio del aparato público. Desde el 18 de mayo de 1994 fecha en la que México se convirtió en miembro de la OCDE las políticas de corte empresarial dentro de la Administración Pública tuvieron un auge. Los países miembros de esta organización son guías en la implementación de políticas presupuestales, transparencia y rendición de cuentas, y en todo lo que conlleva la flexibilización de la Administración Pública para la sociedad.

La lucha contra la opacidad en el México contemporáneo ha sido un tema en la agenda gubernamental al cual se le ha dado salida a partir de los procesos de reforma y modernización administrativa que cabe mencionar son históricas y han respondido a diversos contextos como en su momento la programación y la descentralización. Sin embargo, también se han sentado las bases y problemáticas detectadas en la Administración Pública actual.

Derivado del descenso del Estado de Bienestar y de los recortes presupuestales durante las fluctuaciones económicas, la vigilancia por el uso y destino de los recursos públicos ha estado en la mira de las autoridades y los ciudadanos. Ante esto, han sido varias y diversas las medidas adoptadas para asegurar de mejor manera el uso y la distribución de los recursos. En su momento el Sistema Nacional de Control y Evaluación el cual hoy dirige la Secretaría de la Función Pública (SFP) y que coordina los Órganos Internos de Control y Vigilancia (OIC), fungió como una acción innovadora para esta situación. Sin embargo, sólo se estableció el control a través de las áreas de auditoría y fiscalización las cuales respondían a aspectos distintos de lo que ahora conocemos como Sistema de Evaluación del Desempeño.

La hipótesis que se estableció al inicio de esta investigación se confirmó durante el transcurso y desarrollo de los cuatro capítulos a través de la revisión y el análisis documental, en la cual se afirmó que la efectiva implementación del SED requiere del uso adecuado de la Metodología de Marco Lógico, Matriz de Indicadores de Resultados y la vigilancia en los Aspectos Susceptibles de Mejora.

Derivado de la investigación se ha evidenciado que existe una ausencia o deficiencia en la planeación de las políticas, programas o líneas de acción del sector social, esto aunado a la falta de coordinación entre los órganos ejecutores del SED entorpece el progreso óptimo para su institucionalización. Si bien el SED parte de un enfoque de austeridad presupuestal conformado por el presupuesto basado en Resultados, esta investigación se cuestiona además de ello la corresponsabilidad de la SHCP, SFP y el Coneval como instancias ejecutoras y responsables de la evaluación de los programas sociales, tanto en la construcción de indicadores, el cumplimiento normativo, así como en la articulación de la información. Estas son algunas características de una política de evaluación la cual se debe comenzar a construir.

Una política de evaluación cumple con principios en la calidad, credibilidad y utilidad de las evaluaciones de manera que esto genere el impulso del aprendizaje y la retroalimentación de conceptos, diseños, intervenciones y evaluación de cada una de las acciones que realiza la Administración Pública en beneficio de la sociedad. Cabe mencionar que conocer las implicaciones de lo que involucra el término “evaluación” de lo público sirve para definir acciones orientadas a valorar el desempeño de los programas y/o acciones determinadas para que a raíz de esta se genere la búsqueda de alternativas de solución o mejora.

El SED representa en muchos años un esfuerzo por constituir una política de evaluación (aunque ese no sea el objetivo) que no se ha podido consolidar en la Administración Pública en México debido a la carente voluntad política, y a la entorpecida participación de la SFP y la SHCP en dicho sistema, a pesar de que esta última dependencia tiene un gran peso dentro de la implementación del SED,

el Coneval es el órgano que ha tenido el mayor compromiso (además que por mandato legal le corresponde la evaluación de los programas sociales) por impulsar dicho sistema.

Vale la pena recordar que el objetivo de las evaluaciones por parte del SED está orientado a “verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión” para con ello eficientar los gastos de operación y establecer el presupuesto más adecuado a los resultados que deben generar los programas. Ante ello y de acuerdo con la revisión del programa S150 podemos destacar que la asignación presupuestal del SED derivada de las evaluaciones cumple su función.

Sin embargo además de esto la reestructuración de los subprogramas se afianzó, derivado de 6 años de trabajo tanto de los distintos evaluadores externos y del personal operativo se obtuvo un diagnóstico en el cual se definen aspectos centrales del programa y que definen la situación que guarda el mismo, aunque falta mucho que hacer para que a programas como éste pueda evaluarse el desempeño de acuerdo con los beneficios que otorga a la población objetivo.

La participación cada vez mayor de Centros de Investigación, académicos e investigadores también ha generado el enriquecimiento de los hallazgos de los programas y esto último refuerza las capacidades del Coneval, la confiabilidad de los resultados y la información generada.

Respecto a los retos que enfrenta el sistema con relación a la evaluación de programas sociales, una de las interrogantes de dicha evaluación es que si bien evaluar los programas es un aspecto benéfico porque se detectan anomalías en el diseño y el proceso, estas evaluaciones no representan en sí el impacto de los programas en el bienestar de la población.

Otro reto es la despolitización de las evaluaciones de los programas de desarrollo social respecto a las decisiones de uno u otro partido político. Además de esto, la toma de decisiones que supuestamente debe de generarse a partir de

las evaluaciones no se notan, ya que debemos que tomar en cuenta que disminuir el presupuesto debido a la reestructuración del S150 no es una decisión de alto impacto sino de carácter operativo. Respecto a los instrumentos como la MML y la MIR constituyen una forma estratégica de inducir a los programas a la observancia de los resultados relacionándolos hacia objetivos y metas nacionales. Si bien estos son muy útiles se necesita del aumento de la participación de los operadores de los programas para enriquecer las evaluaciones.

El SED llegó a cambiar el modo de concebir las evaluaciones tanto de las instituciones como de los programas, pues el Sistema Nacional de Evaluación y Control de la Secodam funcionaba en su totalidad por auditorías las cuales si bien representan una parte importante en el sistema, no contiene el análisis específico respecto al cumplimiento de objetivos y metas tal como lo hacen las evaluaciones externas hoy en día. Entre los factores sobresalientes del SED se encuentra la relación entre la planeación, la programación y la presupuestación, además del uso de indicadores para la medición de los resultados que fortalece el sistema.

No basta con esfuerzos pues se necesita consolidar la política de evaluación para que los niveles (macro, medio y micro) de la evaluación se relacionen y con ello se pueda tener una visión más integral de todo lo que conlleva y representa cumplir los objetivos y metas de un programa de desarrollo social.

Finalmente por todo lo dicho, el aporte de la investigación al estudio de la Administración Pública es razonar sobre la importancia de la evaluación gubernamental no sólo como un componente (marginal) dentro de los programas de modernización administrativa sino como un elemento independiente con herramientas específicas como las del SED y que influyen de sobremanera el diseño, implementación y los procesos mediante los cuales se mueven los programas sociales, y que con estos elementos puede llegar a constituirse una política de evaluación.

Además de ello el SED contribuye indirectamente a la transparencia y la rendición de cuentas respecto a los recursos utilizados y resultados obtenidos medidos por las herramientas del sistema, lo cual genera la observación sobre la utilidad de los programas. Todos los programas de modernización administrativa responden a un proceso histórico y condiciones distintas y el SED influye indirectamente en la relación gobierno-sociedad.

El deber del Estado, así como del gobierno y por último la Administración Pública es hacer que estos programas funcionen en beneficio de la sociedad y generando resultados, cumpliendo los objetivos y metas para los cual se diseñaron. Hacer a la sociedad partícipe (nueva relación gobierno-sociedad) de las líneas de acción para tales fines resulta un medio sumamente provechoso en la operación de los programas sociales independientemente de la problemática a tratar, ya que esta población se vuelve juez y parte de los problemas que aquejan el desarrollo de las comunidades o grupos afectados.

Por ello es más que necesaria la observancia de los programas sociales, tanto por los recursos que se emplean como por la población afectada y la que finalmente resulta atendida. Aunque el SED tiene poco tiempo de haberse implementado en México, en esta primera etapa ha resultado ser un elemento catalizador de cambios y reestructuraciones del diseño y presupuesto de los programas sociales. Aunque cabe resaltar que debe ponerse especial atención a los resultados e impactos que puede generar un programa a un grupo determinado y con ello la posibilidad de trabajar bajo la transversalidad de diferentes sectores. Además de esto, es necesario ampliar la diversidad de aspectos a evaluar debido a la variedad de programas sociales en nuestro país, sin embargo parece que a poco más de 6 años de la institucionalización del SED, las instancias ejecutoras y en especial el Coneval contribuyen a la mejora de la gestión.

# Anexos

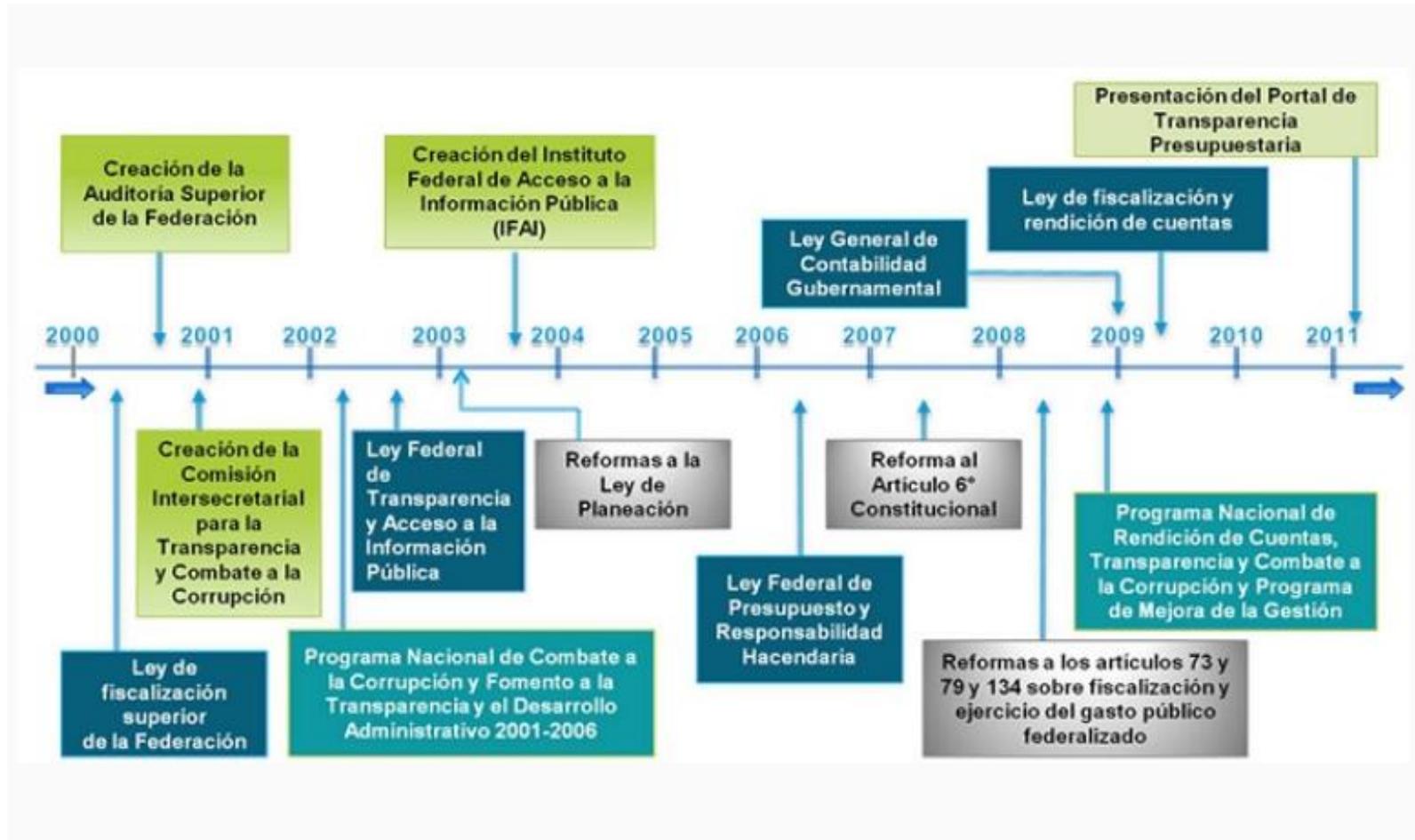
## Anexo 1

**Cuadro 1**  
**Integración “vertical” e integración “horizontal” de la evaluación**

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

Fuente: Tomado de José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.

## Anexo 2 Marco Jurídico



Fuente: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx) [última consulta: 02 de agosto de 2014]

## Anexo 2 bis. Marco Jurídico

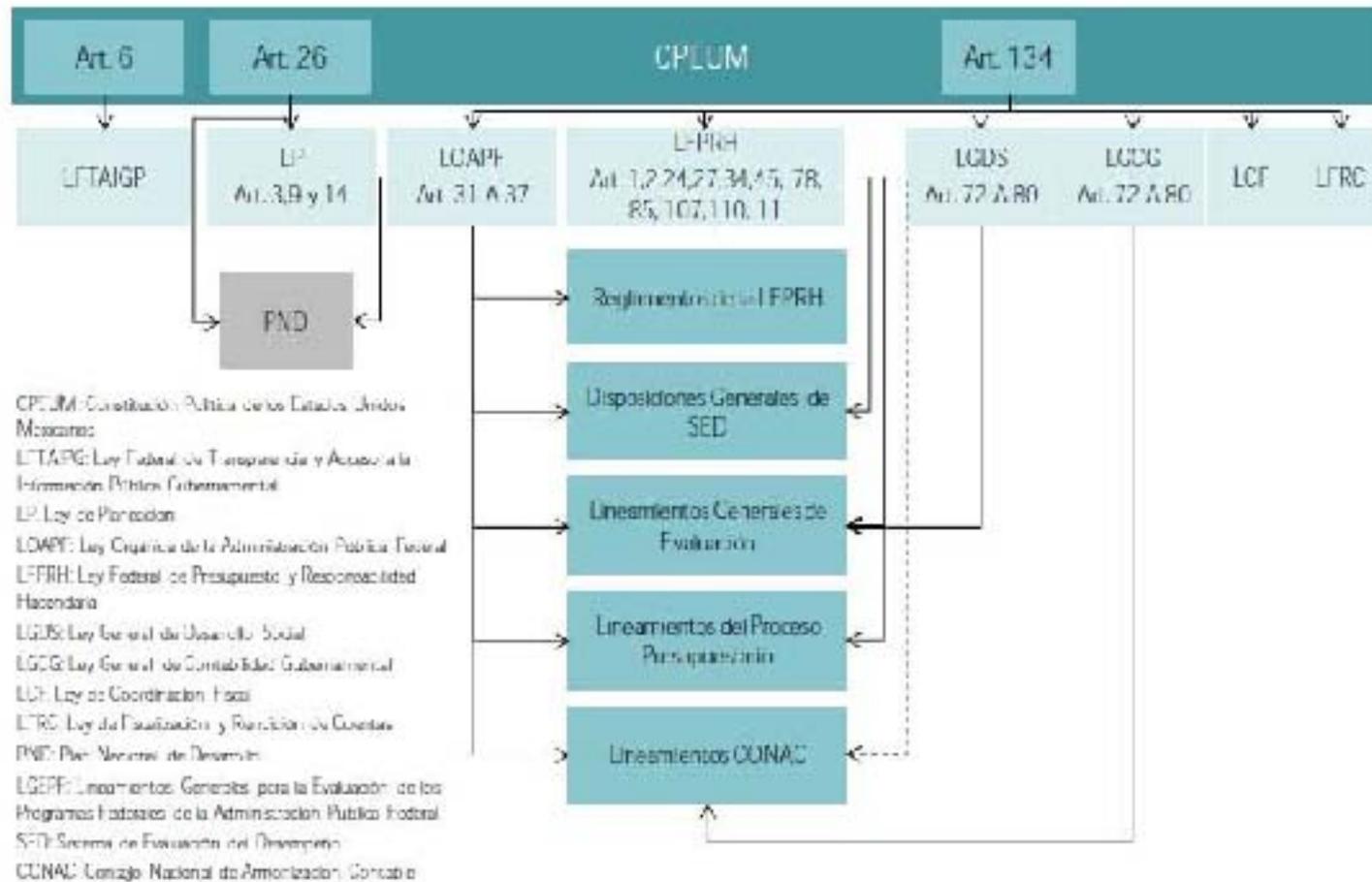
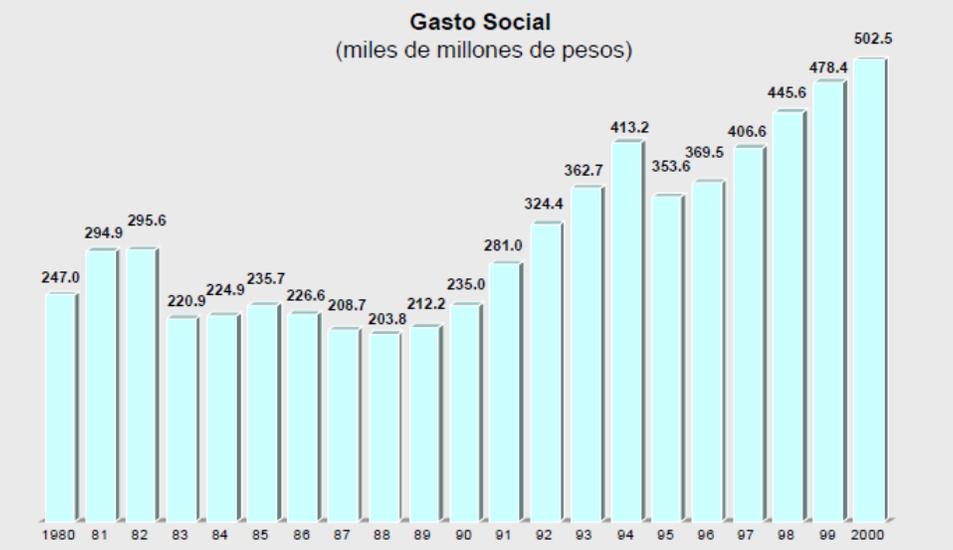


Figura 2. Marco Jurídico para la operación del Pbr y el SED

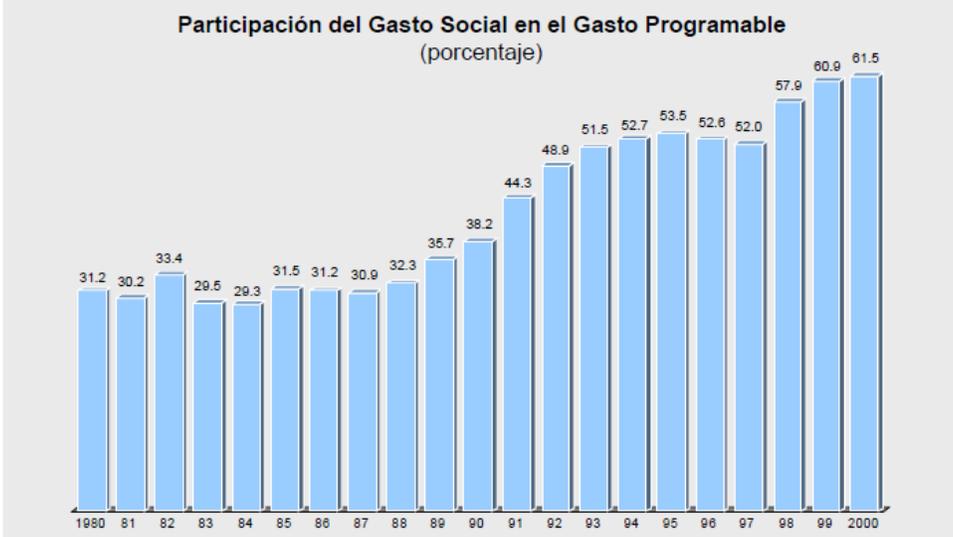
Fuente: SHCP, (2010) Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores, p.10

### Anexo 3 Gasto Social 1994-2000

En el 2000 el gasto social en términos absolutos es el más alto en los últimos 21 años. En relación a 1994 el gasto social creció 21.6 % real, superior al aumento observado para el gasto programable total que fue del 4.3 %, durante igual periodo.



En el 2000 la participación del gasto social en el total de gasto programable es del 61.5 %, la más alta en los últimos 21 años.



Fuente: PEF 1995-2000, p. 51

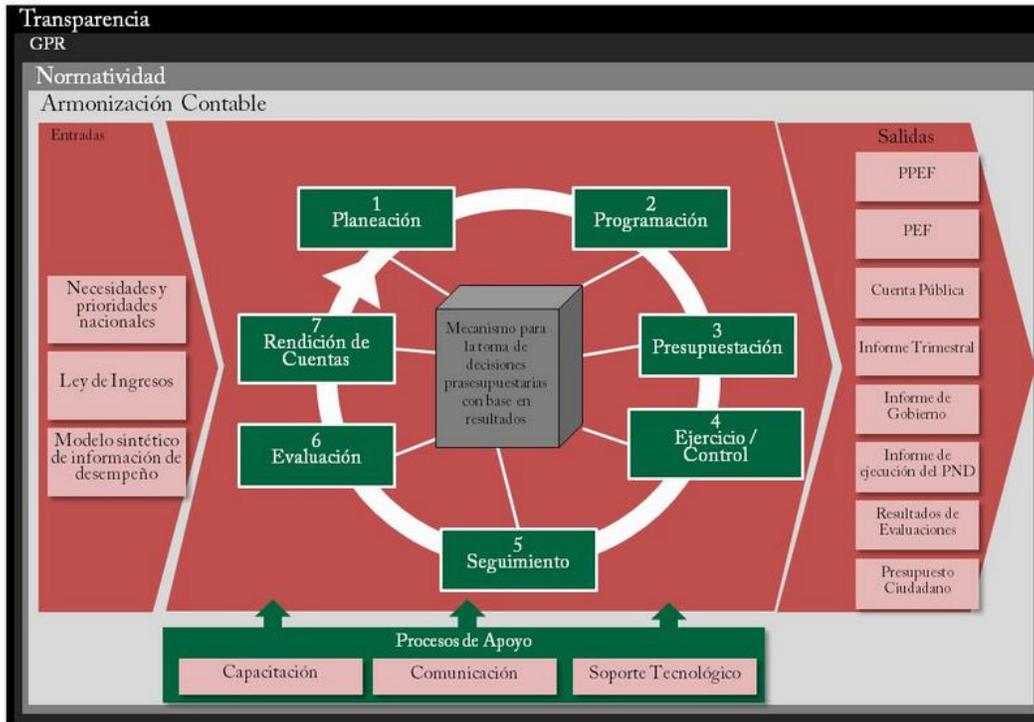
## Anexo 4 Objetivos y elementos del SED

Cuadro 1. Elementos y objetivos del SED

Elemento	Descripción
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estratégicos del PND y de los programas derivados de éste;</li><li>• Estratégicos de las dependencias y entidades;</li><li>• De los Programas presupuestarios.</li></ul>
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estratégicos de los programas sectoriales;</li><li>• Estratégicos y de gestión de Pp.</li></ul>
Metas	<ul style="list-style-type: none"><li>• De largo plazo establecidas por el Ejecutivo Federal;</li><li>• De los indicadores de los objetivos de los Pp y/o de Unidades Responsables de gasto.</li></ul>
Normas de operación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Orientadas para el logro de resultados de los Pp y UR sujetos a éstas. (reglas de operación, lineamientos, entre otros).</li></ul>
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de las metas de los indicadores de la MIR y del Programa de Mediano Plazo (PMP);</li><li>• Atención a las guías de trabajo derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones realizadas a los programas y al desempeño institucional.</li></ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"><li>• De programas y políticas públicas.</li><li>• Del desempeño de las instituciones.</li></ul>
Información del desempeño	<ul style="list-style-type: none"><li>• La resultante del proceso (integrada en el módulo correspondiente del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - PASH).</li></ul>

Fuente: SHCP, Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados, p. 13

## Anexo 5 Proceso Presupuestario



Fuente: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx) [última consulta]



Fuente: SHCP, (2010) Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores, p.10

## Anexo 6

CLASIFICACIÓN PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp's)	
Grupo de Gasto	
Grupo de Programas	
Finalidades de los Programas	
Modalidades de Programas	Clave
<b>Gasto Programable</b>	
<b>Programas Federales</b>	
<b>Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios</b>	
Sujetos a Reglas de Operación	S
Otros Subsidios	U
<b>Desempeño de las Funciones</b>	
Prestación de Servicios Públicos	E
Provisión de Bienes Públicos	B
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
Promoción y fomento	F
Regulación y supervisión	G
Funciones de las Fuerzas Armadas	A
Específicos	R
Proyectos de Inversión	K
<b>Administrativos y de Apoyo</b>	
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
Operaciones ajenas	W
<b>Compromisos de Gobierno Federal</b>	
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L
Desastres Naturales	N
<b>Obligaciones de Gobierno Federal</b>	
Pensiones y jubilaciones	J
Aportaciones a la seguridad social	T
Aportaciones a fondos de estabilización (art 19, FIV LFPyRH)	Y
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones (art 19, FV LFPyRH)	Z
<b>Programas Gasto Federalizado</b>	
Gasto Federalizado	I

Fuente: SHCP, Estructura programática a emplear en el PEF 2014, p.6

## Catálogo de Programas Sujetos a Reglas de Operación 2014

<b>Programas Sujetos a Reglas de Operación</b>	
Comprende los programas sujetos a reglas de operación, que se establecen como tales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y aquellos adicionales que determine el ejecutivo.	
PROGRAMA	Denominación
S 1	Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
S 10	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
S 16	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
S 17	Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)
S 20	Fondo Nacional Emprendedor
S 21	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
S 29	Programa Escuelas de Calidad
S 37	Programa Comunidades Saludables
S 38	Programa IMSS-Oportunidades
S 39	Programa de Atención a Personas con Discapacidad
S 43	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
S 46	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
S 47	Programa de Agua Limpia
S 48	Programa Hábitat
S 52	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
S 53	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
S 54	Programa de Opciones Productivas
S 57	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
S 58	Programa de vivienda digna
S 61	Programa 3 x 1 para Migrantes
S 65	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
S 65	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
S 70	Programa de Coinversión Social
S 71	Programa de Empleo Temporal (PET)
S 72	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
S 74	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
S 75	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
S 79	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado
S 88	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
S 117	Programa de Vivienda Rural
S 118	Programa de Apoyo Alimentario
S 149	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
S 150	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
S 151	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT)

*Unidad de Política y Control Presupuestario*

Fuente: SHCP, Manual de Programación y Presupuesto, 2014.

Anexo 7. Reestructuración del Programa S150 "Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable"							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar</li> <li>• Subprograma de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor</li> <li>• Subprograma de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor</li> <li>• Subprograma de Regularización Jurídica de Menores y Adopciones</li> <li>• <i>Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad</i></li> <li>• Subprograma de Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar</li> <li>• Subprograma de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor</li> <li>• Subprograma de Regularización Jurídica de Menores y Adopciones</li> <li>• <i>Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad</i></li> <li>• Subprograma de Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos</li> <li>• Subprograma para la Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Desamparo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar</li> <li>• <i>Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma Fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia</li> <li>• <i>Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia</li> <li>• <i>Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia</li> <li>• <i>Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprograma Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"</li> <li>• Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia</li> <li>• <i>Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Subprograma de Atención a la Familia con Vulnerabilidad</i></li> <li>• Subprograma de Apoyo a Proyectos de Asistencia Social</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de SNDIF (2014), Anexo 1 del Diagnóstico del S150, ROP S150, 2014

## Anexo 8

Comparativo de Indicadores 2008-2013				
MIR	Fin		Propósito	
	Narrativo	Indicador	Narrativo	Indicador
<b>2008</b>	Contribuir a la igualdad de oportunidades de personas, familias y comunidades vulnerables a través del apoyo a personas que viven en condición de vulnerabilidad social.	% del índice de Vulnerabilidad Social	Apoyar a las personas, familias y comunidades que viven en condición de vulnerabilidad social.	% de personas en vulnerabilidad fortalecidas por las estrategias del programa
<b>2009</b>	Contribuir al desarrollo integral de las familias y comunidades disminuyendo las condiciones de vulnerabilidad.	% de población con vulnerabilidad social	Contribuir al bienestar de las personas, familias y comunidades sujetas de asistencia social	% de personas asistidas con bienestar
<b>2010</b>	Contribuir a reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas mejorando el desarrollo integral de las familias y comunidades para disminuir las condiciones de vulnerabilidad.	% de población con vulnerabilidad familiar	Las personas, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad que mejoran sus condiciones de vida.	% de personas que mejoran sus condiciones de vida
<b>2011</b>	Contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad	% de población con vulnerabilidad familiar	Las personas, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad que mejoran sus condiciones de vida.	% de personas que mejoran sus condiciones de vida

<b>2012</b>	Contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad	<p>% de grupos de desarrollo que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, que recibieron capacitación para el desarrollo de habilidades y conocimientos que fortalezcan sus proyectos de desarrollo comunitario.</p>	Las personas, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad que mejoran sus condiciones de vida.	<p>%de SEDIF que fortalecieron sus procesos de desarrollo comunitario a través de acciones de capacitación impartidas a grupos de desarrollo.</p>
		<p>% del total de niñas, niños y adolescentes albergados en orfanatorios y casas cuna de la República Mexicana de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI) que reciben los beneficios del Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia.</p>		<p>% de niñas, niños y adolescentes carentes de cuidados parentales albergados en instancias públicas o privadas, que reciben los beneficios del Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia a través de acciones relacionadas con reintegración de los menores con su familia nuclear o extensa, obtención de actas de nacimiento, juicios de pérdida de patria potestad y procedimientos de adopción.</p>
		<p>% de personas pobres beneficiadas con apoyo en especie, económico temporal o atención especializada en las delegaciones políticas del Distrito Federal.</p>		<p>% de personas beneficiadas en las familias con apoyos otorgados (Económico temporal , en especie o atención especializada)</p>

2013	Contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad	% de niñas, niños y adolescentes, atendidos por el programa, carentes de cuidados parentales, que no fueron beneficiados en el ejercicio inmediato anterior, y que se encuentran bajo el cuidado de los centros o albergues públicos o privados en las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los SEDIF	Las personas, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad que mejoran sus condiciones de vida.	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes albergados en instancias públicas o privadas, que se benefician a través de acciones relacionadas con la reintegración de los menores con su familia nuclear o extensa, obtención de actas de nacimiento, juicios de pérdida de patria potestad y procedimientos de adopción.
		% de personas en pobreza beneficiada con apoyo en especie, económico temporal o de atención especializada en las delegaciones políticas del DF, con relación al total de personas en pobreza de las delegaciones políticas del DF.		% de personas beneficiadas directa e indirectamente en las familias, con apoyo en especie, económico temporal o de atención especializada.
		% de grupos de desarrollo que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, que recibieron capacitación para el desarrollo de habilidades y conocimientos que fortalezcan sus proyectos de desarrollo comunitario.		% de SEDIF que fortalecieron sus procesos de desarrollo comunitario a través de acciones de capacitación impartidas a grupos de desarrollo.

Fuente: PASH 2008-2013

## Anexo 9

### ESQUEMA DEL PROCESO PARA EL SEGUIMIENTO A LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA DERIVADOS DE LOS INFORMES Y EVALUACIONES EXTERNAS DE LOS PROGRAMAS FEDERALES



Fuente: SHCP, SFP, CONEVAL (2008) "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales", p. 11

## Fuentes de Consulta

### Bibliografía

- AGUILAR, Luis. F. (2011) "Políticas públicas y transversalidad" en Ramos José M. y Acosta Félix (coords.) *La evaluación de las políticas públicas en México*. México, INAP y COLEF. pp.23-44.
- ARELLANO Gault, David. (2004) "Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa" en Arellano D. (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. pp.13- 47.
- BANEGAS, Israel (2008), El cambio en la administración de riesgos sociales: política social y transformación del Estado, en Revista Estudios Sociológicos, Vol. XXVI, número 2, mayo-agosto 2008, p. 306. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59826202>
- BARZELAY, Michael, (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública/ México*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. pp. 252.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*", BID, pp. 3-95
- BOBBIO, Norberto. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición en español. México, pp. 244.
- BORJA, Rodrigo. (1997). *Enciclopedia de Política*. México, 2ª. edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, pp.
- BRIONES, Guillermo (1991), *Evaluación de Programas Sociales*, México, Ed. Trillas, pp.

- CABRERO, Enrique. (1998) “Estudio Introdutorio” en Barry Bozeman (coord.) *La Gestión Pública su situación actual*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 19-36
- CARRILLO, Castro (1980), *La Reforma Administrativa*, M. A. Porrúa, pp.
- CASO, R. Agustín (2010) “El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para entidades federativas”, en Ramos, José María; Sosa José; Acosta, Félix (Coords.) *La evaluación de las políticas públicas en México*, México, INAP, pp.45-69
- GUERRERO, Omar, (2003) *Nueva Gerencia Pública, ¿un gobierno sin política?* Revista Venezolana de Gerencia, Año 8, No. 23, pp. 379-395.
- CASTELAZO, José. (2010). *Administración Pública, una visión de Estado*. México, INAP 2ª. edición, pp. 3-40
- CEJUDO, Guillermo (2009), “Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública” en Pardo, M. y Velasco, E. (Coords.) *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, COLMEX, Centro de Estudios Internacionales, Monterrey: Instituto de Administración Pública de Nueva León, pp. 131-158.
- CEJUDO, Guillermo. “Los Motores del Cambio en la Administración Pública Mexicana: Los límites de la Nueva Gerencia Pública” en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (Coords.) *La Gerencia Pública en América del Norte, tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. p.131-158.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una Nueva Gestión para América Latina*, pp. 24
- FRAGA, Gabino. (2000). *Derecho Administrativo*. Ed. M. A. Porrúa. 40ª. Edición. pp. 13-66.
- GONZÁLEZ, G. Javier, (2010), *La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana*, México, COLMEX, pp.128-134.

- GUERRERO, Omar. (1989). El Estado y la Administración Pública en México, INAP, 1a. Edición, México. pp.
- \_\_\_\_\_ (2004), La Nueva Gerencia Pública: neoliberalismo en administración pública. Ed. Fontamara, México, pp. 275
- HARO, Antonio, y Carda, Gilberto. Gil, José Ramón, Ramírez, Edgar. (2004) “Las fuentes económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas.” en Arellano, D. (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. pp. 49-97.
- HELLER, Hermann. (1998). *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, México, pp. 256-353.
- KLIKSBERG, Bernardo (1992) “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza” en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 1992.
- MADUREIRA, César, (2002) La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública (Una revisión sobre la doctrina) en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23, junio, Caracas. pp. 9.
- MANNING, Nick y Shepherd, Geoffrey. (2009) “Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 44.
- MARTÍNEZ, R. y Reyes E. (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y Cultura, primavera 2012*, núm. 37, pp. 35-64.
- MEJÍA, José (2003), *Capítulo 1 Concepto y significado de evaluación* en La evaluación de la gestión y las políticas públicas. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Capítulo 7 La evaluación del desempeño* en La evaluación de la gestión y las políticas públicas. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp.

- \_\_\_\_\_ (2003), *Capítulo 8 Evaluación de resultados* en La evaluación de la gestión y las políticas públicas. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp.
- \_\_\_\_\_ (2005), “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano” en (<http://www.clad.org.ve>)
- MÉNDEZ, José Luis (1991), “Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *Reforma y democracia*, 27, pp. 219-246.
- ONTIVEROS, Ruíz Guillermo (2005), La política social en México 1988–1994: El programa nacional de solidaridad, disponible en [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/) [última consulta: 15 de julio de 2014]
- OROPEZA, López Alejandro (2005), La evaluación de la Función pública en México, México, Plaza y Valdez Editores , pp.17-56
- OSBORNE, David, y Gaebler Ted (1994). La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector publico/ Barcelona; México: Paidós, pp. 493.
- PARDO, María del Carmen (2009), La modernización administrativa en México 1940-2006, México, COLMEX, pp. 447.
- \_\_\_\_\_ (2010), La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio, Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, pp. 393-421.
- PLEITEZ, Rafael (1998). “La globalización neoliberal y los países subdesarrollados” en *REALIDAD Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, pp. 501-507.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. (2004), “En camino de un presupuesto por resultados en Brasil. Convergencia de las reformas administrativa, presupuestaria y de planeación” en Arellano Gault David (Coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina*, México, CIDE, H. Cámara de Diputados, pp. 267-324.

- RAMÍREZ, Edgar y Ramírez, Jesús. (2004) “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno” en Arellano, D. (coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE. pp. 99-152
- ROMERO, Javier. (1998). La democracia y sus instituciones. Serie de Ensayos No. 5. Instituto Federal Electoral. pp. 115.
- ROSSEAU, Jacques. (2002). *El Contrato Social*. Ed. 13ª. ed. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp.226.
- ROTH, André (2002), Capítulo V *Evaluación de las políticas públicas* en Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia, Ediciones Aurora, pp. 135-166.
- SÁNCHEZ, González José J. (2009) La Administración Pública de Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, abril, pp. 8-31.
- \_\_\_\_\_ (2004), Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, M. A. Porrúa, pp.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, (2013) Política de Evaluación de la Cooperación Española, pp. 1-7
- SOSA, José (2011), “Bases conceptuales para el abordaje de la Política Federal de Evaluación en México: una propuesta analítica” en Ramos, J.M., Sosa, J., Acosta, F., *Evaluación de las Políticas Públicas*, México, INAP, pp. 101-120.
- UVALLE, Ricardo (1984), *El Gobierno en acción: la formación del régimen presidencial en la administración pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica. pp.186
- \_\_\_\_\_ (1996), “Estado, Gobierno y Políticas públicas” en *Diploma nacional en políticas públicas y gobierno local*, ed. CNCP y AP, pp. 11-26

- \_\_\_\_\_ (2002), Los fundamentos institucionales de la gestión pública, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, pp. 1-21.
- \_\_\_\_\_ (2004), "El control y la evaluación en la administración pública" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 192, septiembre-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México, México. pp. 43- 70.
- VILLALOBOS, Alberto. (2010) El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. INAP. México, pp. 311.
- WEBER, Max (1998). *El político y el científico*. Ed. Alianza, México. pp.240.

### Documentos Oficiales

- Contraloría del Estado de México (1998), *Visión retrospectiva del control gubernamental en México*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 61, diciembre, pp. 9-33 Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=61> [última consulta: 10 de junio de 2014]
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 31 de mayo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 31 de mayo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1996), Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), 28 de mayo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 31 de mayo.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2008) Sistema de Evaluación del Desempeño, pp. 105.
- Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007-2008
- Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011

- Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2008-2009
- Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2009-2010
- Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2010-2011
- Evaluación Específica del Desempeño (EED) 2012-2013

## **Normatividad**

- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2005), Acuerdo por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 24 de agosto.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2006), Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable para el ejercicio fiscal 2006
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2007), Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 30 de marzo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2008), Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 31 de marzo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2008), Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 31 de marzo.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013) Reglas de Operación del Programa S150 para el ejercicio fiscal 2014, 29 de diciembre.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013), Ley General de Desarrollo Social, 07 de noviembre.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2014), Ley de Planeación, 9 de abril de 2014.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2014), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 24 de enero.

- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2014), Ley General de Desarrollo Social, 07 de noviembre.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2014), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 20 de mayo.
- SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (2014), Diagnostico del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (S150), julio, 2014, pp. 141.

### Sitios de Internet

- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/os/cgovc/ovc.html> [última consulta 14 de julio de 2014]
- <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl> [Última consulta: 02 de marzo de 2014]
- [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html) [Última consulta: 02 de marzo de 2014]
- <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm#gov> [Última consulta: 04 de marzo de /2014]
- <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx> [última consulta: 20 de julio de 2014]
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/temas/programas/programa-de-mejora-de-la-gestion/acerca-del-pmg/que-es-el-pmg.html> [última consulta: 20 de julio de 2014]
- [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdq1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdq1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf) [Última consulta: 02/03/2014]
- [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/programa\\_anual.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/programa_anual.aspx) [última consulta: 25 de julio de 2014]
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> [última consulta: 26 de julio de 2014]

- <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/misionvision.aspx>  
[última consulta: 25 de julio de 2014]
- [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx)  
[última consulta: 05 de agosto de 2014]
- <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> [última consulta: 1° de agosto de 2014]
- [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/ASM.aspx)  
[última consulta: 10 de agosto 2014]

## Siglas

- **ASF** Auditoría Superior de la Federación
- **ASM** Aspectos Susceptibles de Mejora
- **BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- **CAP** Comisión de Administración Pública
- **CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- **CONEVAL** Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- **DGPOP** Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- **DOF** Diario Oficial de la Federación
- **ECR** Evaluación de Consistencia y Resultados
- **EED** Evaluación Específica del Desempeño
- **FODA** Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
- **GpR** Gestión para Resultados
- **GpRD** Gestión para Resultados en el Desarrollo
- **LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- **LGDS** Ley General de Desarrollo Social
- **LOAPF** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- **MIR** Matriz de Indicadores de Resultados
- **MML** Metodología del Marco Lógico
- **NGP** *New Public Management* ó Nueva Gerencia Pública
- **OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- **OIC** Órgano Interno de Control
- **PAE** Programa Anual de Evaluación
- **PASH** Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
- **PbR** Presupuesto basado en Resultados
- **PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- **PMG** Programa de Mejora de la Gestión
- **PMP** Programa de Mediano Plazo
- **PND** Plan Nacional de Desarrollo
- **PP** Programa Presupuestario
- **S** Clasificación de los programas presupuestarios sujetos a Reglas de Operación
- **PROMAP** Programa de Modernización de la Administración Pública
- **PRONASOL** Programa Nacional de Solidaridad
- **PUMA**
- **ROP** Reglas de Operación
- **S150** Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable

- **SECODAM** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- **SECOGEF** Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- **SED** Sistema de Evaluación del Desempeño
- **SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social
- **SFP** Secretaría de la Función Pública
- **SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- **SNDIF** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- **SPP** Secretaría de Programación y Presupuesto
- **UDA** Unidad de Desarrollo Administrativo