



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**REVISIÓN DE LOS MECANISMOS PARA EVALUAR  
LA FUNCIÓN PÚBLICA  
EL CASO DE MÉXICO**

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

PRESENTA:

ALEJANDRO OROPEZA LÓPEZ

TUTOR PRINCIPAL:

DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ,  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA,  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DR. RICARDO UVALLE BERRONES,  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



## Índice de contenido

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Algunos antecedentes de contexto</b>	<b>13</b>
<b>La hipótesis</b>	<b>15</b>
<b>Una breve referencia histórica</b>	<b>16</b>
<b>El papel normativo</b>	<b>22</b>
<b>Primera Parte. El marco teórico-conceptual de la administración pública contemporánea</b>	<b>27</b>
1. El enfoque de sistemas	29
2. Las corrientes institucionalistas	35
a) Institucionalismo	35
b) El viejo institucionalismo	36
c) El nuevo institucionalismo	37
• Los costos de transacción	39
• El valor público	40
3. Una metamorfosis de la administración	44
a) La administración estratégica	45
• La administración por objetivos	45
• La planeación estratégica	47
b) La nueva administración pública	48
• La gerencia social	54
c) La reinención del gobierno	55
d) La Gestión para Resultados (GpR)	57
• Vínculo entre GpR/PbR y SED	58
<b>Segunda Parte. El marco teórico-metodológico de la evaluación de la función pública</b>	<b>61</b>
1. La función pública	61
2. La evaluación	64
3. ¿Qué evaluar?	71
4. ¿Cómo evaluar?	73
5. ¿Para qué evaluar?	74
a) El presupuesto con base en resultados	76

6. La evaluación del desempeño	79
a) Evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas	82
7. La evaluación basada en la metodología presupuestaria	83
a) El presupuesto tradicional	84
b) El Presupuesto por Programas	85
8. Seguimiento y evaluación con base en resultados	85
9. La evaluación a partir del Presupuesto con base en Resultados (PbR)	87
a) La Metodología del Marco Lógico como herramienta para la evaluación.	91
10. Los Objetivos del Milenio	93
11. La evaluación de las capacidades humanas	99

### **Tercera Parte. Reflexiones sobre teoría y praxis** **101**

1. Las ideas recientes sobre evaluación	101
2. Experiencias en diversos países	106
3. Actualidad de la evaluación en México	116
a) Usos recientes de la evaluación	124
b) La necesidad de un cambio cultural para evaluar	129

### **Cuarta parte. La evaluación en la administración pública de México** **133**

1. Una visión reciente de la administración pública en México	136
2. La planeación como instrumento de gobierno	138
3. Los ensayos sobre evaluación en México	149
a) La evaluación educativa	150
b) La evaluación en las organizaciones de la sociedad civil	152
c) La evaluación de las tareas de gobierno	152
4. La evaluación en el México actual	155
a) El marco jurídico sobre evaluación	156
b) Comentarios específicos	163
• Las disposiciones constitucionales	163
• La Ley de Planeación	164
• La Ley General de Desarrollo Social y el CONEVAL	165

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007</li> <li>• La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</li> <li>• Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal</li> <li>• Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</li> <li>▪ Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</li> </ul>	165 165 166 166 167
c) El Plan Nacional de Desarrollo y sus lineamientos sobre evaluación	168
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</li> </ul>	168 169 180
d) Una evaluación de la evaluación	185
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La noción de <i>gobierno corporativo</i></li> <li>• El Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO)</li> </ul>	186 189
<b>Quinta Parte. Los mecanismos para la evaluación en México</b>	<b>191</b>
1. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	194
2. La evaluación a través de la contabilidad gubernamental	197
3. El Sistema de Evaluación del Desempeño	199
4. La evaluación del ejercicio presupuestario federal en tres rubros fundamentales del sector social para el periodo 2007-2010	203
5. El uso de los indicadores cuantitativos en la revisión de la función pública	207
6. Evaluación en la Auditoría Superior de la Federación	211
7. La evaluación del desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un ejercicio cualitativo	218
a) Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo	219
b) Evaluación del desempeño del Poder Legislativo	220
8. El seguimiento de los indicadores del Milenio	223
9. Los indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Sistema Nacional de Planeación Democrática	224
a) Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	227

10. Los Observatorios Ciudadanos	229
<b>Conclusiones</b>	<b>233</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>249</b>
<b>Anexos</b>	<b>263</b>
<b>Tercera parte, apartado 4 a).</b> Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño	265
<b>Cuarta parte, apartado 7.</b> La evaluación del desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un ejercicio cualitativo	272
a) Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo	272
b) Evaluación del desempeño del Poder Legislativo	288
<b>Quinta parte, apartado 8.</b> Indicadores del Milenio, su comportamiento en México 1990-2011. Indicadores de contexto	293
<b>Quinta parte, apartado 9.</b> Indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	295
<b>Quinta parte, apartado 9 a).</b> Indicadores en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	307
<b>Cuadros en el texto</b>	
El Sistema Administrativo	34
Categorías en el presupuesto por desempeño	79
Lista oficial de los indicadores de los Objetivos del Milenio	95
Marco Jurídico de la Planeación y la Evaluación	157
Metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	164
Universo de Indicadores para Resultados de Ramos Seleccionados 2008-2010	206
Evaluación del Desempeño del Poder Ejecutivo	220
Evaluación del Desempeño del Poder Legislativo	222

## Introducción

Es frecuente la referencia a la evaluación en los discursos de gobierno particularmente cuando se trata de informar sobre un periodo que se analiza, cuando se trata de conocer la efectividad de las políticas públicas o bien de algún programa de desarrollo social. Y se habla de la evaluación en términos aislados, en los que se determina el avance o el comportamiento de alguna variable. De manera más integral se encuentra en el proceso de planeación, sin embargo no significa que se haga referencia a evaluaciones precisas o altamente tecnificadas.

Si bien puede entenderse la evaluación como la acción de asignar valor a algo, como es el caso de valorar, en forma dinámica puede asumir un carácter comparativo, donde la evaluación se da como resultado de observar el comportamiento o cambio de una variable a lo largo de un periodo, convirtiéndola en todo un proceso que puede implicar dimensiones inimaginables, así como actores evaluadores, objetos evaluados, sin olvidar los motivos y condiciones en que se realiza.<sup>1</sup>

En algunos países se ha institucionalizado la planeación del desarrollo, la cual conduce las acciones de la Administración Pública Federal a lo largo del periodo de cada gobierno. El lenguaje oficial que sustenta la actividad gubernamental, que se identifica como función pública, toma como fundamentos los elementos jurídicos constitucionales y de las leyes al respecto, que dan soporte al proceso de planeación, que abre la pauta para el diagnóstico, la instrumentación, la presupuestación, para la ejecución, para el monitoreo, y la evaluación. Estas dos últimas etapas se citan con mucha generalidad pero difícilmente se aplican.

México es uno de esos países, donde se precisa por ley que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo y entregarlo antes de que concluya el mes de mayo inmediato a la toma de posesión, lo que lleva ya seis meses de administración. Una crítica constante a este periodo es el que se justifique como necesario para que la nueva administración prepare el Plan, cuando de hecho en las campañas electorales se recogen las inquietudes de la población y existe un plazo suficiente entre que el candidato es declarado presidente electo y la fecha de toma de posesión, en la cual debería iniciar plenamente la vigencia del Plan y sus programas.

---

<sup>1</sup> PUGA, Cristina, *Aportes para un modelo de evaluación asociativa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Mimeo, México, 2007, p. 5.



La planeación se convierte así en actividad rectora de la administración pública. Se ha intentado, en aras de la planeación estratégica, que los alcances de un Plan trasciendan los seis años que dura la administración en México y se consideren objetivos a largo plazo, como los 25 años que planteó el presidente Fox (2000-2006) o los 30 años de Calderón (2006-2012), pero en la realidad sólo se han mantenido los programas propios de los mismos sectores atendidos por las dependencias y entidades que componen el Sistema Nacional de Planeación, que de cualquier modo cambian su nombre y por lo general su continuación y seguimiento se ve truncado cuando cambia el gobierno, sobre todo si no permanece el mismo partido como ocurrió en el año 2000, cuando asume el poder el Partido Acción Nacional (PAN), desplazando al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

De hecho el plan y los programas son de mediano plazo (poco más de cinco años), sin embargo se pueden realizar obras de grandes dimensiones, que requieren montos sustanciales de inversión, y pueden no ser concluidas en la administración en curso, o bien, se programan para concluirse más adelante generando el consecuente endeudamiento de largo plazo, afectando a la administración siguiente e incluso a generaciones futuras de la sociedad.

En este sentido es oportuno comentar que en una presentación sobre el análisis de la función pública enfocado a la evaluación de la misma, uno **de los comentaristas externó la frase "lo que no se puede medir no se puede mejorar"**<sup>2</sup>. Es una expresión de sentencia, lapidaria, rotunda, en la que además puede advertirse que en sí misma contiene una exigencia

---

<sup>2</sup> La frase que refiero fue expresada en 2005 por Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño y posteriormente citada por el entonces Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, lo cual hace suponer que era el lema de la Auditoría Superior de la Federación, órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados en México, ya que además se cita en la introducción de una de sus obras *Perfil de México a través de Indicadores Clave*. El mismo lema se usa en economía industrial y en otras materias para efectos de la medición, particularmente de calidad. Osborne y Gaebler lo señalan un poco diferente pero en el mismo sentido: si no se miden los resultados no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso (*La reinención del gobierno*, p. 216). En otra obra publicada por el Banco Mundial, se amplía ésta última con las siguientes derivaciones: Si no puede ver el éxito no lo puede recompensar; si no puede recompensar el éxito, quizás esté premiando el fracaso; si no puede ver el éxito, no puede aprender de él; si no puede reconocer el fracaso, no lo puede corregir; si puede demostrar resultados, puede ganar el respaldo público (Zall y Rist, p. 11). El CONEVAL cita brevemente: Lo que se mide se puede mejorar.

El antecedente más antiguo es el de su autor: Sir William Thomson (Belfast, 1824-1907), **Primer Barón de Kelvin, quien expresó "Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre.** ([http://enciclopedia.us.es/index.php/Enciclopedia\\_Libre\\_Universal\\_en\\_Espa%C3%B1ol](http://enciclopedia.us.es/index.php/Enciclopedia_Libre_Universal_en_Espa%C3%B1ol))

para establecer parámetros que denotan un punto de partida, que presuponen un proceso y por ende un resultado en todas aquellas tareas que la sociedad le ha confiado a los servidores públicos en el cumplimiento de su función, la función pública, de la cual se espera se realice con calidad.

De hecho, una medición de esta naturaleza conlleva a determinar los porqués desde que se toma la decisión de convertir un sentir o una demanda de la sociedad en una política pública, luego del cómo se instrumenta, para observar su desarrollo, de lo que permite llegar a la obtención de los resultados y finalmente del impacto en términos económicos, sociales y políticos, que en un ámbito democrático, sin duda conducen a un esquema de rendición de cuentas (**accountability**) y en su oportunidad, si las condiciones lo permiten, a una evaluación sobre lo que se considera la participación de los grupos sociales en las decisiones de gobierno.

Los años sesenta del siglo XX fueron el escenario de las primeras políticas desarrollistas, donde se fue percibiendo en las distintas economías latinoamericanas y del Caribe la influencia de políticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en particular del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el ILPES, cuyos principales propósitos se hicieron patentes a través del presupuesto por programas y del proceso de planeación, como formas de sistematizar y unificar el registro, aplicación y control de los recursos financieros que los gobiernos de los Estados utilizaban. México estaba inmerso en esos procesos, razón por la que su gobierno había asumido formalmente el contexto de la planeación del desarrollo desde esos años en el que se ha procurado identificar las acciones de gobierno con las que componen sustantivamente el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas de mediano plazo, así como los de orden especial, sectorial o regional.

Para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo se modificó la Constitución Política en 1983 y a su vez se actualizó la Ley de Planeación de 1930, cuyo contenido original de orientación a la ingeniería debía cambiarse por uno de orientación al desarrollo económico y social de México. Complementariamente se creó un documento metodológico denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se ha tomado frecuentemente como reglamentario de la Ley, sin que tenga ese carácter jurídico. De hecho, hasta el momento la Ley de Planeación no cuenta con un reglamento, aun cuando en la práctica se han incorporado cambios sustantivos, como es el caso de la planeación estratégica.

Justamente en el documento metodológico citado se hace referencia al proceso de planeación, en el cual se mencionan con detalle las etapas de formulación, programación, ejecución, control y evaluación. Las cuatro primeras se pueden encontrar a lo largo de la actividad de gobierno, incluso es posible contar con responsabilidades institucionales, pero la última ha tenido siempre un comportamiento errático y evasivo, además de asimilarse al concepto de monitoreo y al de control, que no es equivalente, y se restringe su aplicación a algunas políticas públicas y programas en los cuales pueden existir reglas de operación.

Esto significa que no se observa un esfuerzo firme y sistemático para realizar la evaluación en México, y menos aún sobre la actuación y resultados de la función pública, que implica una tarea más integral y compleja.

Es éste el interés que motiva la presente investigación; el hecho de que el contexto de la actividad gubernamental a cargo de funcionarios públicos se encuentre en una serie de actividades sustantivas y operativas reflejadas en la ejecución de programas financiados con recursos presupuestarios o no presupuestarios, que pueden y deben ser monitoreados para llegar, si así se determina, a una etapa de evaluación. Se presenta la disyuntiva acerca de si la evaluación debe ser antes o después de la rendición de cuentas. Para el primer caso podría considerarse como una autoevaluación. En el segundo la rendición de cuentas se ofrece para ser evaluada por un órgano superior o por la ciudadanía.

Puede observarse fácilmente que la rendición de cuentas debe hacerla alguien, no quedar a cargo de la imagen fría de una institución de gobierno. Y es precisamente ese alguien el responsable de ejercer recursos públicos y rendir cuentas al respecto, y por tanto es quien debe ser evaluado en términos de lo que representa: la función pública.

En los últimos quince años han aparecido paulatinamente planteamientos que le dan significado teórico y empírico al hecho de evaluar las tareas de la administración pública y más específicamente, rescatando la evaluación como parte del proceso de planeación. Pero si bien se reconoce por analistas y funcionarios públicos, de modo que éstos últimos lo toman como materia ineludible de discurso, que la planeación rige las acciones de gobierno, prácticamente se queda trunca cuando no hay un monitoreo o seguimiento real y sistemático de la ejecución de planes y programas que permitan concluir con una

evaluación de los resultados en cualquiera de sus dimensiones.<sup>3</sup> Por ello es necesario que no sólo se cuente con el diseño y aplicación de herramientas para evaluar sino que se requiere que forme parte de la filosofía de los servidores públicos, es decir, que se imprima un cambio cultural en el ejercicio de sus funciones y compromisos institucionales para ofrecer a la ciudadanía un valor público más apreciado.

El concepto de evaluación ha venido adquiriendo relevancia a través de la apertura de las economías desarrolladas a criterios de desarrollo social, derechos humanos y protección ambiental como parte de la inserción a la economía global. Y se ha hecho presente lo que se conoce como *accountability* o rendición de cuentas, que organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lo establecen como condicionante para las relaciones comerciales entre sus países miembros. México inició su proceso globalizador a partir de su incorporación a la OCDE en 1994.

Podría juzgarse que principios como la transparencia, la evaluación, la rendición de cuentas, el establecimiento de indicadores de eficiencia, de resultados, o de impacto, constituyen una moda en el estudio del quehacer público, sin embargo se observa que estos conceptos toman auge en el pensamiento de los investigadores y estadistas que enarbolan la bandera de la evaluación como elemento indispensable para una mejor gobernanza.

Por ello se ha considerado relevante conocer los antecedentes que la teoría pueda brindar para sustentar las condiciones de la evaluación en materia de administración pública, así como revisar el ejercicio práctico que sobre evaluación se ha realizado en diversos países y especialmente en México. Se propone investigar y registrar los avances teóricos y empíricos que sobre evaluación se han observado en los distintos escenarios de la sociedad global, sus tendencias y aplicaciones exitosas en un lapso medio de los últimos treinta años, considerando la comparación y crítica de sus componentes y la influencia que han reflejado en el ejercicio de la función pública.

El trabajo de investigación va de lo general a lo particular partiendo de dos grandes vertientes:

- a) El acopio y ordenamiento de principios teóricos vinculados a las corrientes de administración, que de manera parcial o íntegra contienen los conceptos de evaluación y de función pública, para

---

<sup>3</sup> Por ley debe prepararse anualmente el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

determinar cuáles de ellas ofrecen condiciones más sólidas de desarrollo y supervivencia en el tiempo.

b) Una revisión de aquellos países que han documentado su experiencia en evaluación del quehacer público, como es el caso de los países europeos, así como Australia, Nueva Zelanda, Japón y casos de países sudamericanos que prácticamente constituyen vanguardia en la región, como es Brasil, Argentina, Chile, México y Colombia. Los gobiernos de estos países se han encargado de documentar y difundir sus acciones administrativas para la rendición de cuentas, el diseño y aplicación de indicadores y el establecimiento de parámetros de evaluación.

Es por ello que se dedica la Primera Parte a la indagación en aquellos principios de la teoría que podrían ser inicio y vigencia para el estado del arte y soportar las acciones en materia de administración pública que consideren la evaluación en sus procesos, en un recorrido que no abarque más allá de la mitad del siglo pasado.

La Segunda Parte atiende al marco teórico conceptual de la evaluación focalizándola en la función pública. Se estima que estas condiciones son suficientes para abrir el campo de la evaluación como materia de estudio y praxis en todos los sectores de responsabilidad administrativa. Así también que su implantación y desarrollo metodológico podría conducir a la generación de una cultura en el servicio público.

En la Tercera parte se incorporan casos de evaluación en otros países, de América Latina principalmente y los esfuerzos por establecer conceptos para la función pública. El análisis comparativo con otros países busca adecuarse al mismo periodo y se busca encontrar los elementos políticos, económicos y sociales que han hecho posible establecer sus mecanismos de evaluación. Se analizan los esfuerzos y las políticas establecidas en México sobre esa materia.

En la Cuarta Parte se busca reunir las experiencias que pueden observarse a través de mecanismos para la evaluación utilizados principalmente en México. Por lo general, se concede un gran valor e importancia al desarrollo de la administración pública en México, tanto en lo interno como en el ámbito internacional, haciéndose hincapié en la madurez y funcionalidad de sus marcos jurídico y técnico. Así también se buscan las causas que en la administración pública de México han significado obstáculo para realizar evaluación de la función pública, con el propósito de proponer las metodologías y disposiciones reglamentarias para realizarla de manera satisfactoria para las expectativas de la sociedad.

En las Conclusiones se espera dar luz respecto a las condiciones en que se encuentran estos conceptos tan difusos que pueden ser la evaluación y la función pública, tanto en teoría como en la práctica. Se pretende plantear el diseño de un sistema de evaluación que permita generar todos los indicadores aplicables al ejercicio de la función pública como tal.

La investigación se inclina a obtener las fuentes teóricas y conceptuales de la ciencia administrativa que pudieran constituirse la base para la evaluación, para posteriormente hacer un acopio de los métodos y mecanismos que han venido fortaleciendo el desarrollo de la evaluación en la administración pública. Para el caso de México se ha procurado adoptar un tratamiento más detallado en cuanto a su contexto histórico y coyuntural, buscando los elementos que puedan significar efectividad de la evaluación en todos aquellos campos de la administración pública en que se ha aplicado, otorgando la debida importancia al marco jurídico que corre en paralelo con la gestión pública más reciente.

A continuación se presentan una serie de antecedentes que ofrecen un panorama selectivo de referencias históricas sobre el interés de la sociedad y de los gobiernos en conocer, observar y evaluar el comportamiento de la función pública.

### **Algunos antecedentes de contexto**

La complejidad de las tareas de gobernar ya no se restringe al mero ejercicio autoritario del poder. El avance tecnológico, los medios de comunicación, la demanda de mayor apertura a la información, la difusión de ésta con respaldo jurídico, entre otros elementos, enriquecen el criterio de la ciudadanía respecto a las promesas y los resultados que reciben de sus gobernantes. El gobernante tiene que destinar parte de sus capacidades al ejercicio político y otra a la administración pública. El primero se realiza a través de habilidades y voluntades; la segunda se cubre con técnica, conocimiento y responsabilidad. Una técnica que sin duda vincula estas dos vertientes es la planeación, la que además permite encauzar los recursos financieros necesarios para materializar los pronunciamientos y compromisos políticos, que dan lugar a su identificación como planeación del desarrollo.

La función pública es un concepto de amplio espectro si consideramos a esa persona que en nombre del Estado o sus poderes, al servicio del Estado, el funcionario público, en cualquiera de sus órganos o entidades

de gobierno, así como en cualquiera de sus niveles jerárquicos, realiza una actividad temporal o permanente, de manera remunerada u honoraria, encaminada a cumplir con las atribuciones o fines que la organización pública le asigne. En esto último se implican responsabilidades muy diversas, que independientemente de su magnitud, establecen una estrecha vinculación entre la actuación del servidor público, su desempeño, y los resultados que se esperan ya sea a nivel individual, o bien a nivel institucional.<sup>4</sup> Por su contenido es conveniente citar el concepto que para el caso de México se encuentra en el texto de Elena Jeanetti:

**“La administración pública mexicana está concebida como un servicio público, esto no ocurre en los demás países, en nuestro caso particular la función de la administración está concebida como un servicio, un servicio público que tiene una connotación cultural, sociológica y política, desde el momento mismo en que el gobierno es responsable de coordinar los esfuerzos privados y sociales.**

El servicio público se enlaza a la vez en una doble vertiente, la transformación de la sociedad con la dirección gubernamental que el Estado ejerce; reducir el servicio público al renglón de los trámites y de las rutinas de la administración pública es empobrecer la acción del gobierno. Es mucho más que simplemente realizar trámites, debe situarse como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a las libertades civiles de la demanda política y el bienestar generalizado, resaltando su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y el buen gobierno.

Es sabido que el arte del gobierno se refiere a la aptitud de las clases **dirigentes para alentar, impulsar y estimular la vida estatal.”<sup>5</sup>**

La visión que podemos tener de la actividad gubernamental en nuestro actual entorno globalizado ofrece un panorama muy disperso respecto al diseño e implantación de políticas y más aún en cuanto al monitoreo y evaluación de sus resultados. Los esfuerzos propios de la investigación académica, así como las pruebas de ensayo y error a que los distintos gobiernos se han sometido en los años recientes, podrían ofrecer la esperanza de que las técnicas incorporadas a la administración se han depurado lo suficiente para contar con esquemas democráticos,

---

<sup>4</sup> La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 108, se refería a funcionarios públicos hasta 1982. La reforma de 1982 aludió a servidores públicos. Para mayores detalles puede consultarse *Derechos de los Servidores Públicos*, de Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas, INAP, 3ª. Ed., 2014.

<sup>5</sup> Jeanetti Dávila, Elena, “Presente y futuro del servicio público en México” en *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM-Plaza y Valdés, México, enero de 2002, p. 232.

transparentes y eficientes. No obstante, es paradójico que en plena era de la información se encuentren escenarios de opacidad en el ejercicio y reporte de las tareas de gobierno, que no ofrecen los elementos adecuados para realizar una observación calificada sobre la aportación buena o deficiente en los resultados que se entregan a la ciudadanía, su evaluación.

## **La hipótesis**

Por lo general en las tareas de gobierno se encuentran la formulación, la instrumentación y la ejecución, que son fases del proceso de planeación fuertemente vinculadas con los recursos presupuestarios y con la observación de avances en programas, pero no así las fases de control y evaluación. En éstas últimas se observa una implementación lenta y no necesariamente encaminada a sus objetivos. Para el control y la evaluación se han establecido una serie de medidas e incluso se han creado instituciones orientadas a esos fines, sin que se pueda presumir de su efectividad como parte de ese proceso de planeación. Este hecho ha despertado la idea de generar la hipótesis para nuestro objeto de estudio, de que:

*"...no se ha puesto la debida atención en el diseño y aprovechamiento de mecanismos de evaluación, lo que ha motivado un frecuente escepticismo y resultados prácticamente inútiles, y que de contar con mecanismos efectivos soportados adecuadamente, podrían contribuir a la obtención de mejores resultados de la función pública."*

Es por ello que este trabajo se enfoca a la revisión de esos mecanismos de evaluación que se han puesto en marcha por diversas instancias en nuestro país, para tratar de llegar a la evaluación de lo que se conoce como función pública.

En su exposición sobre transparencia María del Carmen Pardo hace una acotación al respecto cuando cita que

*"...bajo los nuevos modelos, la presión se enfoca a que la rendición de cuentas se haga con base en los recursos y las metas alcanzadas. Otra vez aparecen los controles relacionados con resultados y hay un involucramiento mayor de la ciudadanía en la formulación de políticas e incluso en su evaluación".<sup>6</sup>*

No es difícil relacionar estos intereses ciudadanos con la apertura que se ha dado a la información, sin embargo el involucramiento como tal se

---

<sup>6</sup> Pardo López, María del Carmen, "Implicaciones organizacionales de la transparencia en la gestión pública", Segundo Coloquio Nacional de Transparencia, México, octubre 25 de 2007.



reduce generalmente a las organizaciones de la sociedad civil, las que pueden acotar sus líneas de demanda o participación a temas específicos y generalmente a determinados núcleos de población. Por supuesto que las posturas ciudadanas individuales se están haciendo cada vez más importantes cuando logran sumar sus planteamientos en las redes sociales.

### **Una breve referencia histórica**

El panorama parece sencillo pero no lo es. Tampoco es nuevo, y una revisión somera del estado del arte en esta materia puede remontarnos a siglos atrás, de lo que me permitiré hacer sólo algunas referencias breves al respecto. Ello obedece a la observación de las diferentes maneras que en materia de evaluación, o aquellas acciones que pudieran identificarse con ella, se han desarrollado para llegar a la administración de nuestros días.

Hamel y Breen son poco optimistas respecto al futuro de la administración cuando en la primera década del siglo XXI enfatizan en la lenta evolución observada en la actividad gerencial frente a los impresionantes cambios en materia de tecnología, en los estilos de vida y en la geopolítica, alcanzados en los cincuenta años previos. Estos autores hacen una especificación respecto a las tareas básicas y tradicionales de los gerentes:

- a) establecer presupuestos,
- b) asignar actividades,
- c) evaluar el desempeño y
- d) motivar a sus subalternos para que hagan mejor las cosas.

Si éstas son tareas que los autores consideran se han hecho siempre, los conduce a plantear que ante tal estabilidad prácticamente se podría estar llegando al final de la administración.<sup>7</sup>

En primera instancia se puede pensar que es una afirmación catastrofista, sin embargo esta lentitud en el cambio de la administración podría tornarse más dramática si recuperamos la cita de Kaufmann respecto a un concepto más complejo, el de **gobernanza**, cuyas referencias podrían encontrarse en el siglo IV, entre 300 y 321 a.C., dentro del **Arthasastra**, documento cuya compilación de **Arthasastras** diversos se atribuye a Kautilya y que aborda la ciencia de la política, como aquélla que trata de los medios para adquirir y

---

<sup>7</sup> Hamel, Gary y Breen, Hill, *El Futuro de la Administración*, Harvard Business School Press y Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2008, pág. 4.

mantener la tierra. Kaufmann y Kraay se refieren a la antigüedad de los **elementos clave del "arte de la gobernanza" enfocados a la justicia, la ética y las tendencias anti-autocráticas.**<sup>8</sup>

La buena administración<sup>9</sup> se persigue ya sea en un ambiente empresarial o en los altos niveles de política, siendo el hombre su principal protagonista, tanto como gobernante o como ejecutor de las políticas públicas, como se puede apreciar en el siguiente texto del *Arthasastra* respecto a la inspección de la conducta de los servidores gubernamentales:

**"Aquéllos que posean cualidades ministeriales podrán, de acuerdo con su capacidad individual, ser nombrados directores de departamentos gubernamentales. *Mientras están realizando su trabajo, serán inspeccionados diariamente. Porque los hombres poseen naturalmente un carácter voluble y, como los caballos en el trabajo, exhiben un cambio constante en su temperamento. De aquí que la oficina y los instrumentos de los que hacen uso, el lugar y el horario del trabajo en el que están involucrados, así como la forma precisa del trabajo, el desembolso y los resultados, deberán ser siempre supervisados.*"**<sup>10</sup>

Puede deducirse entonces que los conceptos de supervisión, de inspección, de corrupción, de rendición de cuentas, de evaluación, de gobernanza, y otros más que en la actualidad son tratados con cierta suspicacia, devienen en el estudio de la administración desde hace más de 2300 años. Zall y Rist van más allá de los cinco mil años, cuando los antiguos egipcios, para la medición del desempeño, hacían un seguimiento regular de lo que su país producía en granos y en productos pecuarios.<sup>11</sup> Por tanto también podría cuestionarse qué ha pasado con esos conceptos en ese prolongado espacio de tiempo en el que se han dado fundaciones y refundaciones de escuelas y teorías de la administración, muchas de ellas mezcladas o seguidoras unas de otras, incluso de otras disciplinas como la economía, el derecho, la política, la

---

<sup>8</sup> Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Oxford University Press/ The World Bank, 2008.

<sup>9</sup> Cabe recordar que la palabra "administrar" proviene del latín "*ad-ministrare*", "ad" (ir, hacia) y "ministrare" (Servir, cuidar) y se relaciona con la actividad de los ministros romanos en la Antigüedad.

<sup>10</sup> Kautilya, *Arthasastra*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1ª. edición en español, junio de 2008, pág. 204.

<sup>11</sup> Zall Kusek, Jody y Rist C. Ray, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados: Manual para gestores del desarrollo*, Banco Mundial en coedición con Mayol ediciones, S.A., Bogotá, Colombia, 2005, p. 11.

estadística, sin que se llegue a decir que alguna escuela es la definitiva para nuestro caso particular de sociedad o época en que vivimos.<sup>12</sup>

Omar Guerrero, quien ha trabajado intensamente sobre los orígenes de las ciencias de la administración, enlaza la historia al referirse al Estado absolutista alemán de fines del siglo XV hasta mediados del siglo XIX, cuando nace y se desarrolla el *Cameralismo*. Como una definición de este término **se dice que "el cameralista es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista fue, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder." El cameralismo se fundó centrándose en una trilogía compuesta por las materias de economía, policía y cameralística, para llegar al siglo XIX con policía, comercio y finanzas.**<sup>13</sup>

El cameralismo nace y se desarrolla en el Estado absolutista, predominantemente alemán, a partir de la institución medieval conocida como *Cámara*, que servía como tesorería al servicio del señor feudal, limitándose a operaciones meramente financieras. A partir del siglo XVI la *Cámara* no sólo guarda los ingresos del príncipe sino que ahora toma en cuenta su administración y uso, ya que los soberanos persiguen el progreso integral del Estado.<sup>14</sup>

Es importante mencionar que Albion Small, citado por Guerrero, ha calificado a las *ciencias camerales* como el capítulo perdido de las

---

<sup>12</sup> Karen Mokate agota radicalmente las referencias del origen de nuestro estudio citando una anécdota mística de Thereza Penna Firme de la Universidad de Río de Janeiro, que vale la pena reproducir: "La evaluación nació el séptimo día de la Creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y declaró "Es bueno." Con esa sola frase, Dios se convirtió en el primer evaluador del mundo. No obstante, la evaluación nacida en los cielos resultó insuficiente y demasiado subjetiva para algunos. Por lo tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó e insistió "¿cómo sabe que es bueno? ¿cómo lo midió? ¿con qué indicador juzgó la bondad de su creación? ¿con qué lo comparó?" Y, así, nace la evaluación como la conocemos hoy -- ¡en los fuegos del infierno!" Mokate, *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, BID, Washington, D.C., noviembre 2003, pág. 6.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Distribuciones Fontamara, S.A., No. 24, México, 1ª. Ed., 1986, pág. 5, 12, 17.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 3, Cita de Albion Small en *The Cameralists*, pág. 3

ciencias sociales, y sus fundamentos no son menores, como puede verse en el extracto siguiente:

“...Pero el cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a trasmitirlos por medio de la cátedra. **“El cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares... fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno”.**

Más adelante señala que “el Cameralismo fue una tecnología administrativa”, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.<sup>15</sup> Guerrero hace énfasis en el carácter gubernamental del Cameralismo, dada la implicación de una tecnología del ejercicio del poder, como ciencias del Estado, de la administración del Estado. Por ello son ciencias camerales la economía, la propia cameralística, las finanzas públicas, el comercio y la policía. Ésta última fue la que tuvo mayor desarrollo incluso fuera de Alemania, destacándose en Francia y España.<sup>16</sup>

Uvalle señala que el cameralismo es una concepción positiva tanto de la vida como de los medios tecnológicos, que tiene su origen en una concurrencia exitosa de la ciencia política, la ciencia de las finanzas, la ciencia de la dirección, la ciencia del comercio y la ciencia de la policía. Su percepción del Estado es en relación directa con la sociedad ya que sin el desarrollo de los individuos no puede haber salud estatal ni condiciones de bienestar y progreso. Por ello el Estado es un conjunto de capacidades que se nutren de la vida sana y productiva de la

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 3,

<sup>16</sup> Iturriaga hace una afirmación que resume el **papel de los administradores**: “En efecto, siempre que ha existido alguien lo suficientemente poderoso han existido los administradores. Personas bien preparadas técnicamente que cobijándose bajo su amparo garantizaban el rendimiento de los diferentes privilegios de su señor, así como la correcta administración de sus bienes. Bienes, por cierto, de naturaleza jurídica confusa pues no existiendo una verdadera conciencia de lo público se solapaba el patrimonio estatal con el patrimonio privativo del monarca.

Administradores, en fin, necesarios pero sospechosos para sus señores quienes desde los más remotos tiempos establecieron mecanismos para supervisar su actividad pero... *¿Quid custodiam custodios?...*” Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil, octubre 27-30 de 2009, pág. 2

sociedad.<sup>17</sup> Sin que exista una identificación precisa, puede apreciarse la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real, que da lugar al surgimiento paulatino del *paradigma burocrático* en los estados naciones europeos de principios del siglo diecisiete.<sup>18</sup>

Siguiendo con la revisión histórica no se puede prescindir de la referencia de Bonnin, cuyas obras tienen un significado fundamental en la historia de la administración pública; y donde su análisis parte del papel del hombre:

**“Es, pues, en la sociabilidad natural del hombre y en sus necesidades, que se encuentra la causa y origen de la sociedad; porque de aquélla, como consecuencia de su organización, emanan todas las relaciones, que ligan a los hombres entre sí.”**<sup>19</sup>

**“No se podrá concebir una reunión de hombres sin leyes que dirijan sus acciones, ni sin autoridades encargadas de hacer observar aquéllas para el bien común. El gobierno no podrá obrar sin agentes intermediarios entre él y los otros administradores, pues por medio de ellos es que ha de procurar la ejecución de las leyes, e imprimir el movimiento a todo el cuerpo político. Hay pues necesidad para la administración, que sirviendo también de consejero del jefe supremo, reciba de él la acción que debe comunicar a todos los brazos de la administración; este empleado es el que se llama ministro.”**<sup>20</sup>

Bonnin detalla las estructuras y mecanismos para lograr una efectiva administración pública y un buen gobierno, considerando la creación y ejecución de las leyes, así como el papel de los distintos funcionarios públicos que en su actuación pueden lograr o no la confianza de los ciudadanos. Pero si bien se desenvolvía en el ambiente de un gobierno monárquico, percibía la necesidad de ofrecer una apertura a la ciudadanía para participar en el ejercicio de las tareas de gobierno. Bonnin considera la importancia de dos elementos de la administración pública: a) los agentes de ejecución, es decir, los administradores; y b) los consejos administrativos. A su vez prevé la acción de órganos de

---

<sup>17</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Estudio Introductorio” en Hood y Jackson, *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, 1ª.ed.español, México, 1997, p. 32.

<sup>18</sup> Crozier, Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, I Congreso Interamericano del CLAD, Rio de Janeiro, Brasil, 7 al 9 de noviembre de 1996, p. 1

<sup>19</sup> Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª. Ed. 2004, p. 317.

<sup>20</sup> Bonnin, *ibidem*, p. 324.

supervisión y vigilancia que actúen sancionando a los funcionarios que han desviado el cumplimiento de sus objetivos:

**"Para que haya uniformidad en las instituciones, unidad de principios, una marcha firme y rápida, y prontitud en la ejecución, cuyas cualidades constituyen la bondad de la administración pública y del gobierno, es preciso que haya un solo administrador, o llámese gobernador o prefecto, encargado de la ejecución de las leyes en toda la extensión de cada provincia o departamento; porque si hubiera muchos jefes iguales en poder serían de temer sus intrigas, y el choque de sus intereses personales y de sus pasiones, comprometiendo la salud pública: sería difícil exigir la responsabilidad de los mandatarios, y la exactitud en la ejecución de las órdenes, porque la acción está en la fuerza, y la fuerza en la unidad.**

**"Debe haber, sin embargo, ciertos concejos administrativos; que teniendo un carácter de representación local facilitan además la ejecución de las leyes generales, sirviendo de apoyo a la administración; tales son las asambleas departamentales, municipales y comunales. Institución admirable que coloca a los agentes de la autoridad bajo la supervivencia de los administradores, sin perjudicar a la cosa pública, y por lo cual el gobierno ilustrándose acerca de las necesidades del Estado, y de algunos particulares en cada ciudad, viene a ser un colegislador que participa de la formación de la ley, la cual es así realmente la expresión de la voluntad pública.**

**"Cada uno de los funcionarios administrativos, según el grado de autoridad que les es conferida, tiene funciones que le son propias y atribuciones particulares, sin que dejen por eso de formar una cadena relativa de deberes y de dependencia unas de otras. Sin esta dependencia la jerarquía administrativa sería nula, y no habría armonía entre las ruedas que deben recibir y dar un movimiento uniforme.**

**"Como el administrador puede prevaricar en sus funciones, hay necesidad de un medio de justificarlo garantizando a la vez la libertad individual, el respeto debido a los empleados públicos y las quejas mal fundadas; y este medio es la alta policía administrativa. Ella reside en el gobierno, y reposa sobre el mismo principio que el derecho de reprender, nombrar o revocar el cual le pertenece. El concejo de Estado es el cuerpo intermediario entre el funcionario acusado de que no ha sido sorprendido. Más como toda asamblea no delibera sino sobre hechos, se nombra entonces una comisión en este concejo, cuyo ministro es absolutamente limitado al examen. Ella no puede ejercer ningún acto de autoridad, aun relativamente a la instrucción, ni ordenar la comparecencia del acusado, ni proceder a su interrogación. La alta policía administrativa es, pues, ejercida por el gobierno porque no está instituida sino para tratar con todo rigor al funcionario culpable, o reprimir al negligente; pero para que siempre guarde la debida consideración a los empleados públicos, quiso sabiamente la ley que su decisión dependiese del examen de un concejo. En los delitos graves en que incurra el administrador, tales como los de**

concusión, dilapidación, detención arbitraria, y violación de la libertad de imprenta, está sujeto al juicio de los tribunales.<sup>21</sup>

**“Nada más propio para ayudar al gobierno en la supervigilancia de sus agentes y a contenerlos en sus deberes, que el derecho de censura de la autoridad superior sobre la que le está subordinada, y de un cuerpo sobre sus miembros, o sobre otro cuerpo inferior en orden. Este derecho de censura debe ser más coercitivo y represivo que un derecho de supervigilancia, el cual se limita a la reprimenda, a la suspensión temporal de las funciones, y a la denuncia ante los tribunales cuando hay lugar a ella.”<sup>22</sup>**

Este contexto abre la expectativa o necesidad de establecer el esquema de la rendición de cuentas. Por supuesto, no es el único pero sí el que se encuentra con mucho parecido a la corriente de la administración instalada en los gobiernos actuales, ya que la supervisión queda claramente a cargo de una autoridad superior y en ningún momento se hace referencia al ciudadano. Así también, pueden observarse implícitas las tareas de control, de evaluación y de sanción, que prácticamente se están convirtiendo en el paradigma de nuestros días.

El modelo económico para el ejercicio público-privado es un híbrido que ha adoptado en algunos momentos las ideas liberales propias del mercado y en otros las ideas keynesianas que requieren de una participación reguladora más intensa del gobierno. Cualquiera de ellas se ajusta al contexto de la planeación que desde los años ochenta del siglo pasado en México se ha dispuesto para la administración de sus recursos. La actividad gubernamental de principios del siglo XXI se ha centrado en la planeación estratégica, estableciendo misiones y visiones, así como análisis de fortalezas y oportunidades o de debilidades y amenazas (el análisis FODA), como condiciones *sine qua non* para generar y ejecutar programas de políticas públicas, sin perder de vista los elementos originales del proceso de planeación, lo que conlleva a adoptar mecanismos que den continuidad a dicho proceso y que incluyan plenamente la fase de *evaluación*.

## **El papel normativo**

En México el ejercicio de evaluación se ha centrado recientemente en los programas sociales, sobre los cuales se cuenta con avances importantes, en particular sobre la evaluación de sus resultados y su impacto, así como de las propias políticas públicas. Sin embargo cabe preguntarse si la evaluación como tal debe aplicarse a todas las

---

<sup>21</sup> Bonnín, *ibidem*, pp. 324, 325.

<sup>22</sup> Bonnín, *ibidem*, p. 327.

actividades que desarrolla el sector público, adecuándose al contexto de los subsectores analizados y cuyos resultados deben informarse oportunamente a la ciudadanía.

Esto significa que debe realizarse un monitoreo y una evaluación en todos los aspectos de la función pública, no sólo de los concernientes a políticas públicas o a los programas sociales, a efecto de conocer los avances y resultados en un esquema de rendición de cuentas, que al evaluarse provean la información que luego permita tomar decisiones para su mejoramiento, continuación o cancelación.

Hasta fecha reciente las tareas de rendición de cuentas y evaluación, así como las consecuentes de informar a la ciudadanía no estaban debidamente integradas en los reglamentos interiores y manuales de organización de las dependencias y entidades de la administración pública. Buena parte de estas actividades de evaluación eran confundidas con aquéllas orientadas al control. Paulatinamente, y en algunos casos, puede calificarse de tímidamente, ya se han estado incorporando a los documentos guía de las organizaciones públicas.

En esta incorporación de la evaluación se ha dado cabida al concepto de transparencia, lo que hace más compleja la tarea, ya que tan sólo el hecho de responder los cuestionamientos de la ciudadanía con base en las normas sobre acceso a la información representa una carga de trabajo adicional que no se identifica y por tanto no se reconoce. Es decir, se establece como una obligación que el servidor público debe atender y que debe sistematizarse y por tanto debería formar parte de las actividades de su programa de trabajo, lo cual dista mucho de serlo. Si observamos el caso específico de conocer qué y cómo se han realizado las tareas a cargo de los servidores públicos, la evaluación de resultados, ésta se constituye en un costo de transacción que trata de aplicarse periódicamente en cuanto a desempeño. Dicho costo se diluye entre las cargas de trabajo esperando que pase desapercibido, pero podría hacerse cada vez más elevado si no se contempla desde la planeación o el inicio de un programa de actividades.

En realidad, parece que mucho de lo que se trata en materia de rendición de cuentas y evaluación se deja en el nivel de las herramientas administrativas, que como tales pueden ser subestimadas y llegar a ser omisas por las autoridades de gobierno, haciendo de su publicidad una mera simulación. Pero hay fundamentos que, como ya se ha visto, nacen desde la Antigüedad y será necesario reencontrar en diversas formas del pensamiento filosófico-político. Se requiere construir un modelo que permita encauzar las tareas de monitoreo y evaluación



hacia los avances y resultados de la función pública, para dar significado al proceso de rendición de cuentas.

Para este efecto cabe mencionar a Aguilar Villanueva quien señala que **la creación de valor es “la acción de gobierno que con respecto del marco legal y con la mejor relación costo-eficiencia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo”**.<sup>23</sup> Es sobre esto que se enfocan los intereses de la evaluación y para lo que se han creado sistemas de indicadores que puedan dar seguimiento a los resultados y a su vez observar el impacto en los beneficiarios.

**Esto es, que en un proceso de evaluación debe considerarse que “en la estimación del valor público existe una interdependencia entre el juicio gubernamental y el juicio ciudadano sobre los productos de las políticas, los programas y los servicios”, independientemente de los precios que contablemente puedan registrar los bienes y servicios que el sector público proporciona.** Aguilar Villanueva abunda en el contexto de que

**“...la introducción de la perspectiva del valor público presiona el principio tradicional de la administración pública, estructurado alrededor del concepto e imperativo del cumplimiento de la función pública, con el efecto de que la disciplina académica comienza a desplazarse *de la función pública al valor público*, para entre otras cosas dar cuenta de las anomalías observables de una función pública cuyos rendimientos carecen de valor público.”**<sup>24</sup>

Éste es el argumento esencial de la investigación y por ello la importancia del enfoque en la evaluación. En la actualidad ya no es suficiente el cumplimiento de programas de trabajo conforme a un calendario y un ejercicio adecuado de recursos, dentro de un marco legal que faculta y obliga a los servidores públicos, con lo que prácticamente pretende justificarse la función pública sin importar si los cierres de ejercicio reflejen números rojos o números negros. La función se realiza y es necesario que incorpore elementos que vayan más allá de la eficiencia y la eficacia, como es el valor público implícito tanto en sus productos como en los resultados que recibe el ciudadano, que se ve reflejado en su evaluación.

---

<sup>23</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimp., México, 2007, pp. 51-52.

<sup>24</sup> Aguilar Villanueva, *Ibidem*, p. 52

La evaluación de las acciones y resultados de gobierno, aunque pueda realizarse de manera aislada como proceso metodológico, se encuentra rodeada de una serie de elementos políticos y administrativos que inciden en ella, como se ha visto en este recorrido presentado como antecedentes de contexto. Queda siempre en la balanza la decisión de realizar una evaluación, de hacia qué debe dirigirse una evaluación, incluyendo la rendición de cuentas, y por supuesto, el contenido de las mismas cuentas.

Aun cuando se reconocen avances en el replanteamiento de la evaluación, y sobre el diseño de metodologías y procedimientos en la materia, es necesario hablar de vacíos tanto en la concepción de los instrumentos de evaluación como en la operación práctica de los sistemas de evaluación de desempeño, como lo señala Madureira. Igualmente de que los evaluadores pueden no estar debidamente preparados, ni seriamente comprometidos en los procesos de evaluación, y por tanto no se hacen responsables ni por la conducción del proceso ni por los resultados obtenidos de la evaluación. Es obvio que el proceso de evaluación debe ser instruido, ejecutado y aprovechado en términos de resultados e impactos, y es por ello que por lo general se considera que debe partir desde los altos niveles ejecutivos, ya que ahí es donde reside la voluntad política.<sup>25</sup> El otro camino es de los evaluadores externos, ya sea como ciudadanos o como organizaciones que puedan observar y evaluar el ejercicio de la función pública, cuya presión pueda llevar al cumplimiento de los compromisos de gobierno y por tanto a su reconocimiento si es bueno; en caso contrario, a su sanción.

---

<sup>25</sup> Madureira, César, "La Evaluación del desempeño en el contexto de la Administración Pública, una revisión sobre la doctrina", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23 (Jun. 2002). Caracas. p. 1.



## PRIMERA PARTE

### El marco teórico-conceptual de la administración pública contemporánea

Al decir “contemporánea” se pretende tratar *el estado del arte* en que se encuentra la administración pública como disciplina dentro de un lapso que puede abarcar la generación actual o la vigencia del pensamiento que se ha convertido en esencia e influencia del quehacer diario en materia de administración. Se procura abarcar una laxitud que se mantenga acotada a los intereses de la revisión que aquí se realiza y procurar no excederse en las referencias que involuntariamente pudieran hacer caer en el amplio terreno de lo histórico o en temas colaterales diversos. De hecho se busca reunir todos aquellos elementos sustanciales de las diversas corrientes de la administración que de alguna manera abren el cauce para el objeto de estudio: la evaluación, y concretamente, de la función pública.

En este sentido, es necesario establecer un punto de partida el cual se ubica tentativamente hacia el final de los años sesenta del siglo XX, cuando se observa que la teoría de la organización se ha venido acompañando de la teoría institucional, y se hace un análisis que busca distinguir el estudio tanto de los fenómenos sociales, como de los políticos y económicos. En el acontecer diario se aprecia que más que distinguirlos, los entrelaza.

En el sistema administrativo suele destacar la presencia del **pensamiento del sociólogo Max Weber, el cual domina con el “tipo ideal”** de la burocracia de buena parte de la sociedad económica del siglo XX, y esto no es fortuito, si se considera el desarrollo que desde siglos atrás ha observado la administración pública en su país de origen, Alemania, cuna de origen del *cameralismo*.<sup>26</sup> Así también, puede citarse el relevante papel de Talcott Parsons, quien fungió como su más cercano interlocutor en los Estados Unidos y retomó las líneas weberianas para desarrollar su Teoría General de la Acción, la que si bien tenía planteamientos novedosos para la corriente conductista, no alcanzó a cristalizarlos en una propuesta acabada.

---

<sup>26</sup> Cabe citar la referencia que Arellano hace respecto al surgimiento de la concepción contemporánea de la Administración Pública a finales del siglo XIX y principios del XX en Estados Unidos, donde se nombra como la era de la administración pública progresiva (APP). Catalogada así por la muy extendida conceptualización en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, incluso como motor principal; así como remitir las raíces de la APP a la tradición alemana del cameralismo. Arellano Gault, *Más allá de la reinención del gobierno*, CIDE, México, pp. 18-19.

Parte del marco que envuelve a la administración de la actualidad lo ofrecen Harmon y Mayer cuando exponen que:

**“Tradicionalmente decimos que las respuestas públicas a determinados problemas constan de dos partes; a saber: la “política” o línea de acción a seguir y la “administración” de tal política. Esta distinción entre teoría y práctica de la administración pública resulta útil cuando “administrar” significa simplemente llevar a cabo una tarea. Sin embargo, “administrar” adquiere un significado cada vez mucho más complejo, como conciliar intereses, rendir cuentas por determinadas consecuencias y justificar ciertos actos. La actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra. Aunque esta mediación no es una actividad nueva, nuestro reconocimiento de su penetración *sí es* relativamente nuevo, al igual que nuestro reconocimiento de la función que cumple el administrador público.”<sup>27</sup>**

Es el **“Estado administrativo”** en el que todos vivimos, donde la administración se hace cargo de las políticas públicas, dentro de un **proceso político**.<sup>28</sup> Siendo éste un ámbito del comportamiento se complementa con un proceso democrático, que considera elecciones libres para contar con un buen gobierno y un Estado de Derecho, a los que deben sumarse reformas diseñadas explícitamente para establecer la rendición de cuentas del gobierno, identificándose para esto cuatro propuestas generales de una reforma proclive a la rendición de cuentas: la reforma weberiana, la mercadotecnia, las agencias independientes y la rendición de cuentas del sector social.

La primera propuesta fue determinante para conceptualizar la burocracia en la que Weber institucionaliza la racionalidad que se refleja en las tareas específicas de cada servidor público que plenamente rinde cuentas a su superior. Esto crea una estructura integrada verticalmente **con el poder concentrado en la más alta jerarquía en la cual el “buen gobierno” o la “buena gobernanza”** se garantiza a través de la supervisión cuidadosa y la organización racional de las tareas de gobierno.

En la práctica la mejor estrategia consiste en combinar varias propuestas con el propósito de lograr un mayor impacto, señala

---

<sup>27</sup> Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Reimpresión, 2001, pp. 34 y 36.

<sup>28</sup> Sharkansky, Ira, *Administración Pública, la política frente a la burocracia*, p. 11.

Ackerman. Una de ellas es la del gobierno sólido, organizado racionalmente como la primera línea de ataque contra la corrupción, el clientelismo y la captura del Estado. Desafortunadamente, en el mundo contemporáneo de "gobierno flexible" se ha perdido el fortalecimiento de las funciones de comando y control propias del gobierno. Sin embargo, tales estrategias de la "vieja" administración pública como es la reforma del servicio civil y el mejoramiento de la auditoría interna, la evaluación y vigilancia son elementos absolutamente centrales de cualquier paquete de reformas sobre rendición de cuentas. Ackerman puntualiza en su análisis que si el aparato de la administración central no tiene la suficiente fortaleza y legitimidad para controlar a sus propios empleados, otras reformas sobre rendición de cuentas seguramente fallarán.<sup>29</sup> En teoría se sintetiza la vinculación entre rendición de cuentas y evaluación, sin embargo la realidad conduce a observar la creación de mecanismos de rendición de cuentas que por lo general no ofrecen los resultados claros y concretos que alimenten un buen proceso de evaluación.

Además de madurar las posiciones de los administradores públicos en materia de políticas económicas y sociales, se ha dado pauta a la generación de mecanismos que pretenden la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de las tareas de gobierno, y es el caso de las distintas corrientes que se han ido adoptando en los últimos años. Para efectos de este estudio son determinantes el enfoque de sistemas, el nuevo institucionalismo y las nuevas corrientes del *management* que han abierto el ejercicio de la administración a la participación de la sociedad, y que con diversos ajustes le dan significado al interés por la evaluación de la función pública. Éstos son los temas que se desarrollan enseguida para dar el marco teórico a la evaluación de la función pública.

## 1. El enfoque de sistemas

La Segunda Guerra Mundial ha venido a ser un parteaguas para diversas disciplinas, en principio para la historia, la política y la economía, y por supuesto, para la administración. En la práctica destaca el orden técnico, ya que sus tareas de estrategia y control militares dieron lugar a métodos que procuraban el mejoramiento del desempeño en las artes de la guerra. Un caso concreto de esos días es el PERT,<sup>30</sup> técnica de

---

<sup>29</sup> Ackerman, John M., *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module*, World Bank Institute Working papers, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 5.

<sup>30</sup> *Project Evaluation and Review Technique, PERT.*

programación que se usó durante la guerra y posteriormente es aplicada en el desarrollo y evaluación de proyectos de diversa índole que implican el control de recursos tales como tiempo, avances de obra, gastos efectuados, y la toma de decisiones, entre otros. Las técnicas modernas de programación de actividades de producción y ventas utilizan sus principios, como es el caso de *Balance Scorecard* y *Six Sigma*.<sup>31</sup>

El enfoque de sistemas ha tenido una presencia significativa en el estudio y ejercicio de la administración pública particularmente a mediados del siglo XX. Aunque al enfoque de sistemas se le atribuye un origen más antiguo, ya que se le remonta a las concepciones aristotélicas de causa y efecto y de que todo entero forma parte de otro mayor (384-322 a.C.), igual se encuentra en una época mucho más reciente en que el pensamiento de la administración pública supone estar en plena transformación y adquiere importancia dentro de las corrientes del *management*.

La teoría moderna de sistemas se desarrolló gracias a Ludwig von Bertalanffy, (1947) quien dentro de sus investigaciones en las ciencias biológicas y físicas determinó que no existe elemento físico o químico independiente, ya que todos los elementos están integrados en unidades relativamente interdependientes, que a su vez los considera parte de un sistema abierto, que es un estado característico de los organismos.<sup>32</sup> El sistema es abierto en cuanto que intercambia material con su medio ambiente y que a través de las entradas y salidas de materiales se producen cambios de sus componentes.<sup>33</sup>

Además de otros estudiosos de la administración, el enfoque de sistemas en la ciencia política cuenta con dos prestigiados representantes: Karl Deutsch, de la Universidad de Yale y David Easton, de la Universidad de Chicago.<sup>34</sup> Deutsch enfatiza en que un sistema lo

---

<sup>31</sup> El *Balance Scorecard (BSC)* es una metodología gerencial que sirve como herramienta para la planeación y administración estratégica de las empresas. Es una aplicación de sistemas de autocontrol y mejora continua, conocida también como Cuadro de Mando Integral (CMI) o tablero de comando. La metodología *Six Sigma* proporciona las técnicas y herramientas para mejorar la capacidad y reducir los defectos en cualquier proceso de producción, a través de su constante revisión y rearmonización.

<sup>32</sup> Bertalanffy, Ludwig von, *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

<sup>33</sup> Lillienfeld, *Teoría de Sistemas, Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, Editorial Trillas, México, 2ª. Reimp. 1994, p. 33.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 251.

determina la interdependencia, y ésta se establece entre los individuos mediante transacciones.<sup>35</sup>

Si bien los sistemas se comprenden como un todo organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas, y a su vez delineado por los límites identificables de su ambiente o suprasistema, no es razón suficiente para aceptarlos en su aplicación y obtención exitosa de resultados, ya que son muchas las críticas sobre la teoría o el enfoque de sistemas, particularmente en cuanto a su demostración y fundamentación. Sin embargo, no deja de ser un referente básico para el análisis de totalidad y componentes del contexto social o administrativo de que se trate.

En el campo de la administración pública se encuentra la valiosa contextualización que hace Ira Sharkansky para el **Sistema administrativo**, que desarrolla a lo largo de su obra mediante los componentes:

a) un **medio ambiente**, b) los **insumos**, c) los **servicios**, d) un **proceso de conversión**, y e) la **retroalimentación**.<sup>36</sup> (ver cuadro al final de este apartado)

El enfoque de sistemas se ha venido consolidando en un plazo tan prolongado que su influencia adquiere vigencia en el presente. Buena parte de sus planteamientos se encuentran también en la obra de Churchman, quien hace amplios referentes sobre la evaluación y que para el presente estudio conviene destacar los siguientes:

**"La meta última del razonamiento en conjunto es descubrir aquellos componentes (misiones) cuyas medidas de actuación están verdaderamente relacionadas con la medida de actuación del sistema en general. Un deseo obvio es que al aumentar la medida de actuación de un componente (*ceteris paribus*), igualmente deberá aumentar la medida del sistema total. De lo contrario, el componente no está contribuyendo verdaderamente a la actuación del sistema.**

**"...este problema de medir la actuación de un componente llega a ser muy engañoso y difícil a medida que profundizamos en el diseño de sistemas más grandes.**

**"La administración de un sistema tiene que referirse a la generación de los planes para el sistema, o sea, a la consideración de las metas generales, el medio ambiente, la utilización de recursos y los componentes. La**

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>36</sup> Sharkansky, Ira, *Administración Pública, La política frente a la burocracia*, Editores Asociados, S.A., México, D.F., 338 pp.



administración establece las metas de los componentes, asigna los recursos y controla la actuación del sistema."<sup>37</sup>

La evaluación que se pudiera desprender del enfoque de sistemas no es necesariamente prometedora, si el propio Churchman aclara que "tiende a existir la decepción en cualquier enfoque de sistemas",<sup>38</sup> especialmente en cuanto a la obtención y verificación de resultados. Sharkansky también es cauteloso en este sentido. Sin embargo los conceptos de totalidad, de ambiente, de estructura, de componentes, de recursos, de interactuación, se encuentran presentes en la organización y la mayoría de las veces se identifican y comportan justamente como un sistema, aun cuando no se tenga la información completa de su comportamiento.

En cuanto a su dinamismo, Deutsch identifica dos funciones básicas de los sistemas que son significativas para el cambio:

- **Cambio de metas:** los sistemas no persiguen sólo metas antiguas, sino que pueden abandonarlas o reemplazarlas por otras nuevas. Las sociedades que no pueden cambiar sus metas se fosilizan o perecen.
- **Autotransformación:** Un sistema puede transformar buena parte de su propia estructura.<sup>39</sup>

Parsons toma al sistema político como parte del sistema social, y dentro del sistema político se encuentran cuatro tipos de sistemas cuya coincidencia se identifica claramente con la noción del estado, ya que son los siguientes: país, pueblo, entidad política y Estado. Parsons señala que los sistemas políticos se revisten además de una importante propiedad: **la capacidad para dirigirse solos;** y esta capacidad para la autodirección, para la autonomía, es la que hace vitales y efectivos a los gobiernos y las comunidades políticas.<sup>40</sup>

La interacción de los componentes de un sistema, que conforman lo que se identifica como proceso, así como la relación de un sistema con otros deben reflejar aquellos comportamientos que conducen a resultados, los cuales deben ser susceptibles de evaluación. Sin embargo, los sistemas tienen limitaciones para este propósito, ya que son determinantes en cuanto a su estructura, sus componentes, las relaciones entre ellos

---

<sup>37</sup> Churchman, C. West, *El enfoque de sistemas*, Editorial Diana, México, 1a. ed., 1973, pp. 62-63.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 258.

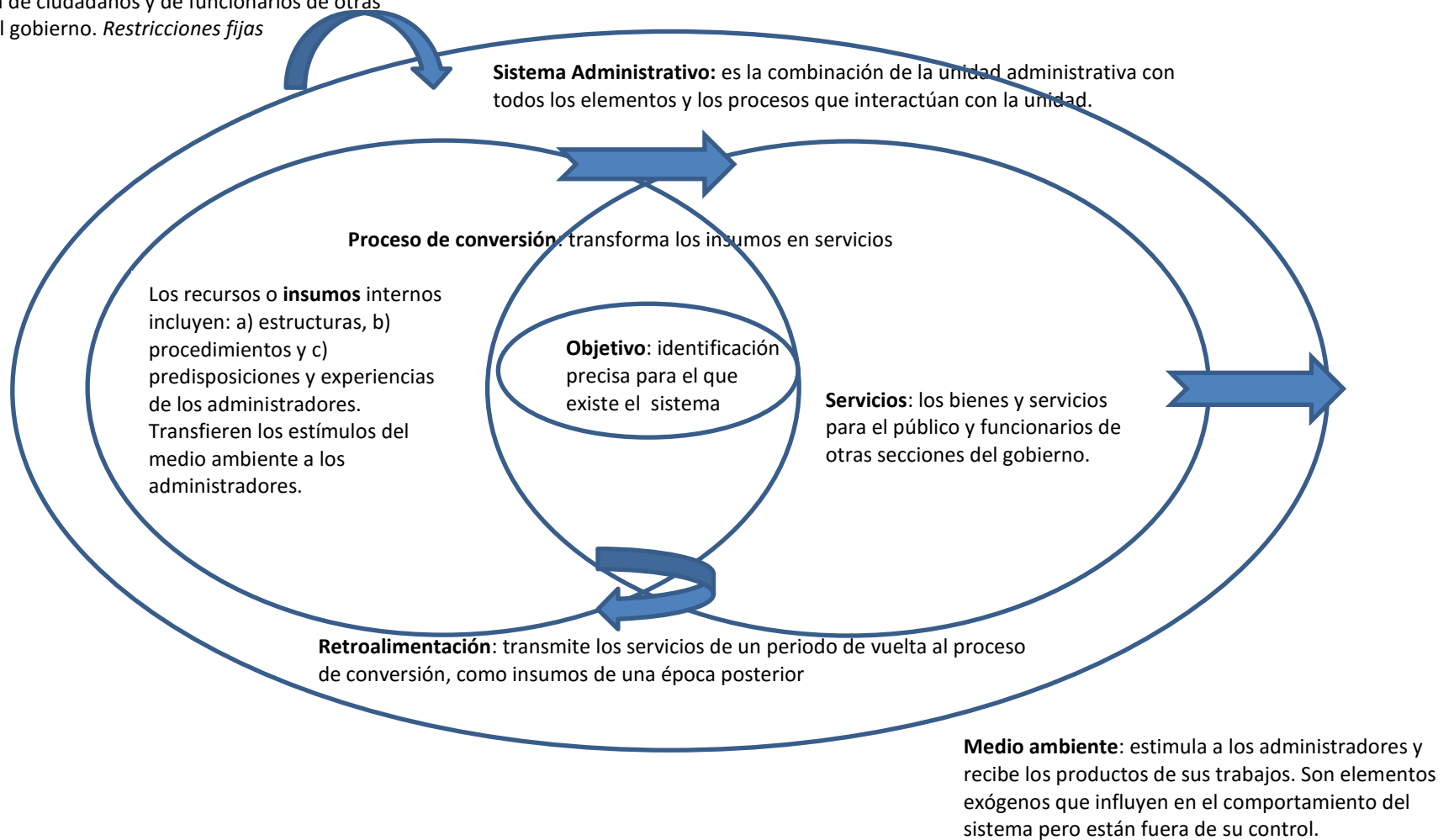
<sup>39</sup> Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. ed. en español, Madrid, 1976, pp. 167 y 168.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 170.

dentro del proceso, pero difícilmente se pueden establecer relaciones precisas entre un sistema y otro, o entre subsistemas, ya que no existe certeza en cuanto a sus comportamientos y por tanto a sus resultados. Por ello es que se mantiene reserva en este sentido y se prefiere mantener el valor de los sistemas en su aportación estructural. Éste es el mecanismo de operación de sistemas administrativos que se presenta en el cuadro siguiente, construido a partir de los diversos planteamientos aquí vertidos (de Sharkansky y Churchman, principalmente).

## EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

**Medio Ambiente:** Los insumos del medio ambiente incluyen a) demandas, b) recursos y c) apoyo u oposición de ciudadanos y de funcionarios de otras ramas del gobierno. *Restricciones fijas*



## 2. Las corrientes institucionalistas

Otra vertiente que se analiza en la búsqueda de las bases teóricas de la evaluación en la administración pública es la de las instituciones, la cual se ha abierto a una compleja diversidad de enfoques cuyas diferencias, a veces muy sutiles, obedecen a las escuelas que representan así como a la época y a las circunstancias en que aparecen, tanto es así que se ha dado lugar a un corte histórico y conceptual que establece corrientes definidas como el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo.

### a) Institucionalismo

Para tratar al viejo o al nuevo institucionalismo se debe entender en qué consiste el *institucionalismo*, y para ello se encuentra la aportación de Peters, quien disecciona el concepto a partir de cuatro características básicas de las instituciones:

"Quizá el elemento más importante de una *institución* sea que es, de alguna manera, *un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno*. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.

"Una segunda característica sería *la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo*.

"La tercera característica de una institución es que *debe afectar el comportamiento individual*. Una institución debe, en cierto modo, formal o informal, restringir el comportamiento de sus miembros.

"Por último,... entre los miembros de la institución *debe haber cierto sentido de valores compartidos*."<sup>41</sup>

North ofrece una definición más sencilla de *instituciones*, quien las ve como las "reglas del juego" en una sociedad y, quizá en sus mismos términos pero siendo menos abstracto, vienen a ser las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Avanzando hacia algo aún más concreto, las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En consecuencia, el cambio institucional viene a conformar el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave

---

<sup>41</sup> Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa editorial, Col. Ciencia Política, Barcelona, 1a. ed., abril de 2003, pp. 36-37.

para entender el cambio histórico.<sup>42</sup> El institucionalismo viene a ser un enfoque de las ciencias sociales en el que se reúnen y encauzan los intereses de la sociedad a través de la formación de instituciones, así como de su funcionamiento y su efectividad.

## **b) El viejo institucionalismo**

Para abordar ese corte histórico mencionado previamente, puede comenzarse con el viejo institucionalismo. Peters se remonta a la Antigüedad explicando que los primeros filósofos se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos –tanto gobernantes como gobernados- con miras a mejores fines. Y dado lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos, se requería la formación de instituciones políticas. Se comenzaron a identificar y analizar los éxitos de estas instituciones en la acción de gobierno, y luego hicieron recomendaciones para que se diseñaran otras instituciones basadas en aquellas observaciones. Tales recomendaciones, constituyeron el comienzo de la ciencia política a través del análisis sistemático de las instituciones y su influencia en la sociedad.<sup>43</sup>

La primera característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental: *el legalismo*.<sup>44</sup> El segundo supuesto dominante del viejo institucionalismo fue que la estructura cuenta y determina el comportamiento: *el estructuralismo*. Tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, es decir, si eran presidenciales o parlamentarios, federales o unitarios, etcétera. En el viejo institucionalismo se obligaba a los politólogos a intentar comparar las complejas interconexiones de la mayoría de los fenómenos políticos entre ellos mismos y con el contorno de la política: se identifica *el holismo* y la comparación individual.<sup>45</sup>

Los análisis de los viejos institucionalistas tenían una fuerte fundamentación histórica, al examinar la forma como los sistemas políticos de su tiempo estaban insertos en su desarrollo histórico, así

---

<sup>42</sup> North, Douglass C., *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 3a. reimp., 2006, pág. 13.

<sup>43</sup> Peters, *El nuevo institucionalismo*, p. 16.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 24.

como en su presente cultural y socioeconómico: *el historicismo*.<sup>46</sup> La ciencia política tuvo raíces claramente *normativas*, y los viejos institucionalistas vinculaban sus declaraciones descriptivas acerca de la **política con una preocupación por el “buen gobierno”**.<sup>47</sup> En el nuevo institucionalismo se conserva buena parte de esos principios normativos e historicistas.

### **c) El nuevo institucionalismo**

El punto de partida del nuevo institucionalismo en los estudios organizacionales lo ubican DiMaggio y Powell en los trabajos de John Meyer publicados en 1977, aunque precisan que sus raíces se fincan en el viejo institucionalismo de Philip Selznick y sus asociados (1949, 1957).<sup>48</sup> En el último tercio del siglo XX surgen los estudios de la ciencia política que hacen un análisis de las instituciones con un claro enfoque en la vinculación de lo económico y lo administrativo para dar lugar a un *nuevo institucionalismo*.

En este contexto, March y Olsen realizan una fuerte crítica a los estudios de la ciencia política contemporánea aduciendo que ésta se caracteriza por el *instrumentalismo*, en el que son más relevantes los resultados que el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos. Es decir,

**“...se analiza la vida política como si simplemente actuara a través del sector público y no se la considera una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político. En la medida en que los actores políticos participan en acciones simbólicas, el análisis político contemporáneo puede ver esto sólo como intentos más utilitarios de legitimar sus decisiones políticas en vez de como un componente del arte de gobernar.”**

Estas críticas constituyeron la base para que March y Olsen se propusieran también crear un nuevo institucionalismo, el cual reemplazaría las cinco principales características de la ciencia política por una concepción que coloca la acción colectiva en el centro del análisis.<sup>49</sup> Esto es, que la relación entre las colectividades políticas y su

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>48</sup> Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul G., compiladores, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, México, 1999, p. 46.

<sup>49</sup> March y Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. en español, México, 1997, p. 43. Las referencias de Peters se encuentran en esta obra como estilos de las teorías políticas

entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que la política tenga la opción de moldear a la sociedad, y la sociedad de moldear a la política.<sup>50</sup>

Esta corriente parece consolidarse adoptando los enfoques conductista y de la elección racional (*rational choice*), de fuerte contenido individualista y utilitario, que junto con el enfoque sistémico, contribuyen a la formación de esa nueva escuela de pensamiento que March y Olsen (1984) difunden inicialmente en un estudio que señala que la democracia política depende no sólo de las condiciones sociales y económicas, sino **también del “diseño institucional” de las organizaciones políticas.**<sup>51</sup>

Peters es categórico al identificar la corriente de March y Olsen como *institucionalismo normativo*, en función de que estos autores asignan una gran importancia a las normas de las instituciones a efecto de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan, o moldean, el comportamiento individual.<sup>52</sup> Así también, Peters especifica que la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones, aunque en un principio eran rechazadas por la disciplina si es que se basaban tanto en el enfoque *conductista* como en el *de elección racional*, ya que:

“Ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan autónomamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político.”<sup>53</sup>

De hecho, en el Nuevo Institucionalismo las instituciones son actores políticos por derecho propio.

Taylor y Hall afirman que no existe un cuerpo unificado de pensamiento, y citan en principio tres enfoques analíticos al respecto: el *institucionalismo histórico*, el *institucionalismo de elección racional* y el *institucionalismo sociológico*.

---

contemporáneas: 1. Contextual; 2. Reduccionista; 3. Utilitaria; 4. Instrumentalista; 5. Funcionalista.

<sup>50</sup> Peters, *ibidem*, p. 35.

<sup>51</sup> March, James y Olsen, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones*. FCE, México, 1997, p. 43.

<sup>52</sup> Peters, p. 37.

<sup>53</sup> Peters, p. 13.

El primero se identifica con las teorías grupales de la política y del estructural-funcionalismo, prominentes en la ciencia política de los años 60 y 70 del siglo XX. El segundo se desarrolla al mismo tiempo como *institucionalismo histórico*, pero toma distancia a partir del análisis político sobre el Congreso norteamericano cuando se basaron los mecanismos institucionales en las teorías de la *agencia*. Es a partir de este enfoque de donde **se obtienen herramientas analíticas de la “nueva economía de la organización” o “nueva economía institucional”**, que destaca la importancia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamientos y los costos de transacción en la operación y desarrollo de las instituciones.

El tercer enfoque surge dentro del sub campo de la *teoría de la organización* a fines de los años setenta, cuando algunos sociólogos atienden la distinción entre aquellas partes de un mundo social que reflejan una racionalidad formal de medios y fines, asociada con formas modernas de organización y burocracia, y las otras partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de prácticas asociadas con la cultura. Esos sociólogos sostienen que aún las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales.<sup>54</sup>

Taylor y Hall adicionan el *institucionalismo económico* a los tres enfoques citados, cuyos principios se asimilan al enfoque de la elección racional (*rational choice*), poniendo el énfasis en la interacción estratégica, mientras que el enfoque económico se concentra en los derechos de propiedad, las rentas y la selección de mecanismos competitivos;<sup>55</sup> como es el caso de la corriente llamada *Law and Economics* o Economía del Derecho, que analiza precisamente los costos de transacción y los derechos de propiedad, y es representada por Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, Richard Posner y Oliver Williamson.

- **Los costos de transacción**

Dentro de la nueva economía institucional la *transacción* actúa como la unidad primaria de análisis. En ella se están reconociendo las partes involucradas en un intercambio, en términos de *rational choice*, cuya conducta como agentes económicos puede ser oportunista o racionalista

---

<sup>54</sup> Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R., “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos” en *Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, págs. 15-53.

<sup>55</sup> *Ibid.* Notas, pág. 52.



si se infiere que desean economizar tanto en el costo del bien o servicio como en los costos de transacción implícitos, radicados en la información. En este sentido es relevante conocer si los atributos específicos de las transacciones –como es la condición particular de los activos, la incertidumbre y la frecuencia– dan origen a clases específicas de instituciones económicas.<sup>56</sup>

Al revisarse el papel de las transacciones como parte de un sistema, Deutsch define una transacción como una cadena de acontecimientos que se inicia en un lugar o unidad y termina en otro. Así también, detalla que las unidades así conectadas están asociadas en su transacción, pero su influencia en el resultado no necesariamente es igual.<sup>57</sup> Esto significa que no todas las transacciones son igualmente importantes, ya que eso depende del efecto que para una persona tenga en los **valores** que gane o pierda con dicha transacción, o los que espera ganar o perder.<sup>58</sup>

Es por ello que al analizar los costos de transacción deben considerarse los efectos de las decisiones, ya que si bien involucran a sus propios participantes en la obtención de los resultados esperados, es indispensable considerar si existen efectos favorables o desfavorables en personas que no han sido participantes de la transacción, como es el caso de las externalidades (con sus efectos derramamiento, el efecto de tercer interesado, los efectos vecinos y los efectos externos). Cabe mencionar que las externalidades también son costos, pero éstos no pueden contabilizarse como parte de la transacción ya que son de naturaleza involuntaria y en la mayoría de las ocasiones, pueden ser incalculables.<sup>59</sup> Por ello puede preverse el análisis de los bienes públicos, particularmente cuando se trata del proceso de planeación, en la etapa específica de evaluación y su apertura a la participación ciudadana.

- **El valor público**

Un elemento sustantivo y vinculado a los costos de transacción lo encontramos en el **valor público**, que si bien puede identificarse como

---

<sup>56</sup> Powell y Dimaggio, compiladores, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999, pp. 36 y 37.

<sup>57</sup> Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, p. 150.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>59</sup> Call y Holahan, *Microeconomía*, Grupo editorial Iberoamérica, s.a. de c.v., México, págs. 541-575.

creación del directivo público, también se ha tenido que enfrentar la concepción generalizada de que las actividades de gobierno no son creadoras de valor. En este sentido Moore hace un sencillo planteamiento para explicarlo:

**"...déjenme proponer una idea muy simple: el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado."**<sup>60</sup>

El empresario privado persigue una utilidad, esa diferencia por encima del costo de producción que lleva al precio de venta y permite sostener su industria con empleos, el uso de insumos diversos y el pago de impuestos. La creación de valor se percibe a través del esfuerzo directivo privado que lo posiciona en el mercado.

La recaudación tributaria viene a ser uno de los recursos económicos que le permite al ejecutivo público realizar las obras y servicios que se le han encomendado por mandato de la sociedad y de la legislatura. Junto con este recurso debe considerarse otro recurso no monetario, que es la propia autoridad del Estado, con la cual se obliga al ciudadano a participar directa o indirectamente en la consecución de los objetivos públicos. *El valor público se crea cuando el directivo público demuestra que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto con el costo del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados, un costo de oportunidad.*<sup>61</sup>

Los recursos monetarios y no monetarios del gobierno se canalizan entonces a cubrir la producción pública de bienes y servicios que políticamente atiende las aspiraciones colectivas. *El valor público debe encontrarse evaluando al directivo público que actúa en un mercado político de decisiones colectivas generadas a través de instituciones de representación democrática.* Se encuentra aquí esa forma de evaluación que el ciudadano puede aplicar de primera mano, sin necesidad de más herramientas que su criterio para reconocer, aceptar o rechazar los resultados que le ofrece el funcionario público. El directivo privado actúa en un mercado económico de consumidores individuales y los resultados son consecuencia del accionar de las fuerzas del mercado.<sup>62</sup>

Las empresas privadas persiguen el lucro y producen bienes para un mercado de consumo privado razón por la que no son objeto de juicio

---

<sup>60</sup> Moore, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 60.

<sup>61</sup> Moore, p. 61, las cursivas son del autor.

<sup>62</sup> Moore, p. 63, las cursivas son del autor.

colectivo, aun cuando Bozeman prácticamente dictamina que todas las organizaciones son públicas.<sup>63</sup> Sin embargo, las que se conocen como organizaciones públicas están expuestas a los vaivenes de la política y a múltiples formas de corrupción, haciendo a un lado los principios de eficiencia y eficacia que ilustran los manuales, y con el riesgo de llegar a perderse el nivel de valor público que pudiera haberse logrado.

A manera de definición, Hintze declara que la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del Estado es producir valor público, y la planificación, el control y la rendición de cuentas se definen a partir de ello. Entiende a su vez el valor público como la satisfacción equitativa de necesidades humanas, que puede representarse en la planificación, en términos de escenarios futuros, imaginables previamente y observables luego de que se hayan verificado, que sería a través de los indicadores de resultados o de impacto en su caso (por ejemplo, se genera valor público cuando disminuye la pobreza, mejora la educación o la salud y ello puede imaginarse en términos de escenarios y luego verificarse si ha ocurrido).

Los efectos pueden ser las consecuencias últimas de las asignaciones de recursos, que ciertamente no se producen de manera directa e inmediata sino a través de una cadena de valor que comienza con la producción de productos concretos que contribuyen al logro de resultados, los que, a su vez, si no hay circunstancias que lo impidan, contribuyen a producir las consecuencias que hemos denominado genéricamente efectos, que se convierten en una cadena de generación de valor cuya medida final es la efectividad. Se usa el término **efecto** para referirse al valor cuando se considera **consecuencia** del uso de recursos.

Por ejemplo, las prestaciones concretas de salud (productos concretos) contribuyen a la mejora de la salud de los pacientes (resultados), lo que incide a su vez en la calidad de vida de la población, en su capacidad de trabajo y desarrollo personal lo cual, a su vez, incide en la economía y así sucesivamente (cadenas de efectos).

En términos de planificación, los efectos a buscar constituyen la esencia de lo aludido por las políticas, y suelen ser expresados en términos de sucesos deseables cuando se trata de efectos positivos o bien indeseables, cuya incidencia se debiera evitar o mitigar, cuando se trata de efectos negativos. Considerando los plazos, los efectos pueden darse

---

<sup>63</sup> Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1a. ed. en español, México, 1998, p. 31.

de manera inmediata, pero en otros casos se logran tras largos esfuerzos.<sup>64</sup>

Moore hace referencia a las posibilidades de medir el valor público a través de técnicas analíticas procedentes de la economía, la estadística y la investigación operativa, que permitan de manera objetiva averiguar *ex ante* o aprender *ex post* si las actividades públicas han sido valiosas o no. Las nuevas técnicas incluyen el análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis costo-efectividad y el análisis costo-beneficio, que sin duda, perfilan un proceso de evaluación.

En el análisis costo-beneficio, utilizado generalmente en la evaluación de proyectos, se define el valor a partir de las preferencias de los individuos, que viene a representar el valor privado que cubre el bienestar de los beneficiarios. La evaluación de programas así como el análisis costo-efectividad definen el valor público en relación con los objetivos definidos colectivamente que también surgen del proceso de decisión colectiva. En este caso se privilegia la capacidad del proceso político respecto a establecer una aspiración colectivamente articulada, ofreciendo mejores perspectivas en la generación y evaluación de indicadores de impacto.<sup>65</sup>

Por ello es ineludible el papel decisivo de la política cuando deben definirse los bienes y servicios que el sector público tiene que producir, por lo que Moore enfatiza que:

**“La política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público al igual que las decisiones del consumo privado arbitran el valor privado. Los gestores públicos sólo pueden intentar mejorar el proceso político, convirtiéndolo en una guía firme del valor público. Ésta es la razón por la que la gestión política debe formar parte de nuestra concepción sobre la función de los gestores públicos.”<sup>66</sup>**

Se encuentra entonces una estrecha vinculación con la gerencia gubernamental (o gerencia pública), que concentra su atención en tres asuntos clave:

- a) el valor público a ser creado,
- b) las fuentes de legitimidad y apoyo, y

---

<sup>64</sup> Hintze, Jorge, “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, publicado por CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005

<sup>65</sup> Moore, pp. 66-69

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 71.

c) la capacidad operativa para crear valor.<sup>67</sup>

Dentro de esta interacción público-privada Iturriaga señala que en muchos casos la dinámica adaptativa hacia una mayor calidad y eficiencia sólo representa un recurso legitimador de procesos de "huida del Derecho Administrativo", ya que no todo lo que integra un modelo de gestión "empresarial" es aceptable para la Administración y desde luego, tampoco lo es todo lo que se vende como "paradigma de gestión empresarial" y que debe tenerse presente una referencia a la definición adecuada de los objetivos (políticos, pero concretos, cuantificables y cuantificados), de las acciones con las que se pretendan satisfacer ("Presupuesto por Programas") y de los indicadores que posibiliten su correcta evaluación.<sup>68</sup>

### **3. Una metamorfosis de la administración**

La revisión del proceso que la administración ha seguido en los últimos cincuenta años reporta una serie de alternativas para una sociedad que se ha venido transformando por el agotamiento de los modelos de desarrollo y por la injerencia de nuevas herramientas que aportan una nueva visión a gobernantes y gobernados en la búsqueda de la eficiencia, la eficacia, y especialmente, los resultados. Se ha partido de los sistemas y los institucionalismos que de una u otra forma convergen a la búsqueda de razones y formas presentes en la administración pública y su vinculación con el desarrollo socioeconómico alcanzado en diversos Estados, y de manera implícita se involucra el comportamiento de esos actores que dan curso a este proceso, la función pública.

Son los años de posguerra, los que implicaron un largo e intenso periodo de reconstrucción que abrió la oportunidad para nuevas teorías y por supuesto su aplicación con ensayo y error. Los comportamientos o respuestas de los distintos gobiernos podían diferir grandemente en función de las condiciones de sus economías y perspectivas de recuperación y desarrollo; pero había prisa y escasos recursos, por tanto había que planificar.

---

<sup>67</sup> Moore, Mark H., "Gerencia para la generación de valor: estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales", Universidad de Harvard, *Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly*, vol. 28, no. 1, Supplement 2000, pág. 1.

<sup>68</sup> Iturriaga Nieva, Rafael, "El control externo de la administración como fundamento de la democracia", XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009, 14 pp.

## a) La administración estratégica

En la evolución de la orientación administrativa hacia la orientación planificadora destacan tres hechos importantes:

- i) que el análisis económico –macro y micro- ha desempeñado un papel cada vez mayor en la formación de la política fiscal y presupuestaria.
- ii) que la creación de nuevas tecnologías de información y de decisiones ha aumentado la aplicabilidad del análisis objetivo a las decisiones políticas.
- iii) que ha habido una convergencia gradual de los procesos de planificación y presupuestación.

En la **administración estratégica**, la **planeación “estratégica”** puede ser tan dinámica que hace surgir cuestionamientos acerca de si se trata de un verdadero ejercicio de previsión o bien de una reacción ante los cambios en el entorno, los cuales también pueden ser muy difíciles de prevenir. Es por ello que en general se asume, que la propia administración estratégica es un ejercicio de gestión tanto proactiva (intencional), como reactiva (de adaptación).<sup>69</sup>

- **La administración por objetivos**

En este recorrido aparece con un papel relevante la **administración por objetivos**, la cual se comprende como el proceso en el que en una organización se establecen metas y objetivos comunes, y las áreas de responsabilidad son definidas para cada uno de sus miembros, que a su vez son asumidas claramente desde el jefe hasta el último de los empleados, quienes en grupo están dispuestos a obtener los resultados planteados y por tanto sujetos a la evaluación del desempeño respecto a los objetivos principales de la organización. Por todo esto se conoce también como **administración por resultados**.

Su origen se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial cuando se generó un ambiente de fuertes presiones dentro de la economía de mercado, ya que los empresarios norteamericanos no se resarcían de las fuertes pérdidas de una economía de guerra, por lo que debían reducir drásticamente sus gastos y poner más énfasis en los resultados antes **que en los esfuerzos. Justamente se llegó a “la administración por presión” que exigía un mayor control y una mayor resistencia; se buscó entonces equilibrar los objetivos, incorporar una mayor participación de todos los miembros de la administración, descentralizar las decisiones,**

---

<sup>69</sup> Allen Schick, “El camino a PPb: las etapas de la reforma presupuestaria”, en Shafritz y Hyde, Clásicos de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed. en español, 1999, p. 464.

así como permitir el autocontrol y la autoevaluación. Peter Drucker se dio a la tarea de capitalizar este proceso y publicarlo en 1954, cuyas principales características se resumen en lo siguiente:

- Es una técnica participativa de la planeación y evaluación, a través de la cual superiores y subordinados, conjuntamente, definen y comparten aspectos prioritarios.
- Establecen objetivos (resultados) a ser alcanzados en un determinado periodo de tiempo y en términos cuantitativos, dimensionando las respectivas contribuciones (metas).
- Hacen seguimientos sistemáticos del desempeño (control) y se establecen procedimientos para efectuar las correcciones necesarias.

De hecho, la administración por objetivos surgió como método de evaluación y control sobre el desempeño de áreas y organizaciones que implicaban un rápido crecimiento. En un principio se operó como un criterio financiero de evaluación y de control, para lo cual funcionó adecuadamente. Sin embargo, reflejó una distorsión profesional en el contexto global de la empresa, ya que los criterios de ganancia y de costo no eran suficientes para explicar los efectos en la organización social y humana. La respuesta de los niveles medios e inferiores de la organización a ese criterio fue de descontento y apatía, ocasionándose conflictos entre estos funcionarios y la alta dirección.

Fue entonces cuando comenzaron a surgir las ideas de descentralización y **administración por resultados**. El único modo que encontró la dirección para revertir el proceso antes descrito fue la descentralización de las decisiones y la fijación de objetivos para cada área clave: cada cual escogería "cómo" alcanzar los resultados. Se eliminaron los órganos de **staff**, quedando a cargo de cada división la creación de los "servicios que se necesitaran para alcanzar los objetivos", lo que fortaleció la posición de autoridad de cada jefe operativo.<sup>70</sup>

Luis F. Aguilar hace un planteamiento importante en cuanto al término **resultados**, y específicamente **resultados públicos**, sobre lo que recomienda reflexionar al respecto en aras de llegar a un contexto y clara comprensión sobre su significado. No es difícil que su uso conceptual provenga de su origen anglo, sin embargo, su aplicación podría estar distorsionada cuando se utiliza en la lectura de la operación de las políticas o programas que lo invocan.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Koontz y O'Donnell, *Curso de Administración Moderna*, McGraw-Hill México, Cali, 1975, pp. 148-160.

<sup>71</sup> Luis F. Aguilar Villanueva hizo la observación acerca de la imprecisión del término **resultados** en la presentación de la obra de Ernesto Velasco Sánchez, *Gestión pública y Rendición de Cuentas*, celebrada en la ciudad de México, Secretaría de la Función Pública, el 28 de julio de 2011.

- **La planeación estratégica**

La planeación viene a ocupar un lugar determinante en esa interacción de la administración empresarial con la administración pública, en función de requerir y asumir estrategias para su actuación, siguiendo la referencia histórica del final de la Segunda Guerra Mundial. Von Newman y Morgerstern introducen en 1944 el concepto de **estrategia** en el campo económico y académico con la teoría de los juegos, donde la idea básica es la competencia. A partir de los años sesenta del siglo XX en los Estados Unidos la planeación adquiere el adjetivo de estratégica, cuyo origen se deriva del término griego **Estrategeia**. Estrategos o el arte del general en la guerra, procede de la fusión de dos palabras: **stratos** (ejército) y **agein** (conducir, guiar).

Alfred Chandler y Kenneth Andrews introducen en 1962 la planeación estratégica en el campo de la teoría del **management**, y la definen como la determinación conjunta de objetivos de la empresa y de las líneas de acción para alcanzarlas. Andrews destaca en su definición la declaración explícita de la importancia que tienen para las empresas otros valores no necesariamente económicos, como son, la solidaridad humana, el amor a la naturaleza, la honradez y otros valores que enaltecen a las personas, los cuales deben ser considerados al analizar el comportamiento humano en la organización. Por ello la planeación estratégica se encuentra como herramienta de la gerencia social y de los presupuestos basados en resultados.

James Stoner hace referencia a que diversos autores han empleado distintos términos: "planeación a largo plazo", "planeación general", "planeación estratégica", sin que necesariamente sean sinónimos, sin embargo puede haber una mayor relación cuando se observan los cinco atributos de la planeación estratégica:

- **Se ocupa de las cuestiones fundamentales;**
- **Ofrece un marco de referencia para una planeación más detallada y para las decisiones ordinarias;**
- **Supone un marco temporal más largo;**
- **Ayuda a orientar las energías y recursos de la organización hacia las actividades de alta prioridad, y**
- **Es una actividad de alto nivel, en el sentido de que la alta gerencia debe participar. La planeación operacional procura hacer bien esas cosas, eficiencia.**<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Stoner, James, *Administración*, Prentice Hall, México, 1996, p. 286



Como un esfuerzo de síntesis conviene citar a Koontz sobre el concepto estratégico:

"Las estrategias son programas generales de acción que llevan consigo compromisos de énfasis y recursos para poner en práctica una misión básica. Son patrones de objetivos, los cuales se han concebido e iniciado con el propósito de darle a la organización una dirección unificada".<sup>73</sup>

La planeación estratégica es una función básica de la administración estratégica y comprende desde la identificación de la misión actual de la organización, hasta la evaluación de los resultados, como todo un proceso continuo. Puede decirse que es un proceso de origen empresarial prácticamente inseparable que se ha venido adoptando en las actividades gubernamentales, en las cuales se han ajustado estructuras de organización y programas de trabajo, pero sin que esto signifique mucho optimismo en cuanto a la obtención de resultados y de su evaluación.

### **b) La nueva administración pública**

Lo que se ha conocido comúnmente como administración tradicional, es aquella donde se percibe que impera la ineficacia, el ambiente somnoliento y la corrupción reflejada en múltiples formas. Es equivalente a ese concepto de *administración pública progresiva* que consiste en crear mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos oportunistas y racionales. O bien, en elaborar la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de pseudo mercados protegidos) y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto, y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone).<sup>74</sup>

Ante este panorama poco alentador surgen las reformas en la administración pública de finales del siglo XX, las que tuvieron su desarrollo principal en países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y quizá por las dimensiones de éste último fue posible su mejor implementación y observación como caso paradigmático. En ellos

---

<sup>73</sup> Koontz, Harold, *Estrategia, planificación y control*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

<sup>74</sup> Arellano Gault, David, *Más allá de la reinención del gobierno*, CIDE, México, pp. 18-24.

se desarrolla esa filosofía administrativa llamada **Nueva Administración Pública**, NAP, en la que se incorporan innovaciones provenientes de la práctica y del sector privado, las cuales se fusionan con las bases del conocimiento académico y por supuesto, con los principios de la administración pública, que de alguna forma abren la pauta para la **"cultura corporativa"**. Por ello se ha identificado en la NAP algo del nuevo institucionalismo económico, citado previamente, e incluso principios de la administración científica en un movimiento internacional al procurar los óptimos de producción en la medición de los productos del trabajo que permitan el control efectivo y evitar el desperdicio.

A mediados de los ochenta (siglo XX), el Comité de Cooperación Técnica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de la administración pública, al que le incorporaba una nueva visión en términos de **la globalización: "la responsabilidad exige un nuevo estilo administrativo, el de la *gestión pública*"**.<sup>75</sup>

En este sentido es Omar Guerrero quien ofrece un claro texto explicativo:

"Desde entonces, dicha gestión pública **-public management-** es el término emblemático que identifica el enfoque de la administración pública que ostenta esta corriente económica neoliberal. Y aunque el uso de este concepto es añejo en Estados Unidos de América y el Reino Unido, su gravitación terminológica más atrayente procede de la moderna versión de la economía neoclásica. El estilo gerencial que propone la OCDE ya lo conocemos, consiste en que la administración pública, una vez reformada a fondo, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre **management** y **policy**."<sup>76</sup>

Es la reforma inglesa la que ha sido determinante en la administración pública, la cual difunde el modelo de nueva gestión pública o nuevo gerencialismo, que considera al ciudadano como ese cliente que puede llegar a tener control directo sobre la administración pública.

---

<sup>75</sup> Guerrero, Omar, **Gerencia Pública en la globalización**, UAEM, Fac. de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Ed., México, 2003, p. 177.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 177.

La administración pública ha venido ganando preeminencia frente a la gerencia privada y al derecho administrativo, sin embargo los efectos del pensamiento económico repercuten en su conformación y su desarrollo, como es el caso de la corriente neoliberal proveniente de la escuela austriaca y del **public choice** estadounidense. El neoliberalismo se manifiesta en la administración pública precisamente a través del **new public management**.<sup>77</sup>

Sobre la base de las reformas al sector público implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia cuyos casos se convirtieron en paradigma para los países de la OCDE, organización que a su vez los difundió entre sus países miembros. Arellano precisa que a partir de los argumentos de Niskanen y Ostrom se acuñó el término **nueva gestión pública** para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público.<sup>78</sup> Este proceso se entiende por la utilización de instrumentos gerenciales que hacen eficientes a las empresas privadas, aplicados al sector público, como son:

- El hecho de no enfatizar en las políticas públicas sino en las **capacidades gerenciales**.
- Que en vez del fuerte énfasis en los procesos ahora se pone en los **resultados**.
- Pasar de jerarquías ordenadas a competencias en espacios de mercados o cuasi mercados.
- Se deja la seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, para orientarse a asumir la evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados.<sup>79</sup>

Esto no implica necesariamente que lo que fue exitoso en una empresa tenga que serlo en la administración gubernamental. Y es obvio que no lo es ni en contenido ni en dimensiones, como lo ha señalado Krugman, ganador del premio Nobel, quien ha establecido claramente que **un país no es una empresa**. Este señalamiento es pertinente en virtud de que puede observarse que aquellos gobiernos que se han incorporado al neogerencialismo han acotado su actuación a la capacidad gerencial, es decir, a establecer programas, presupuestos, ejecución y resultados, como si esto fuera el compromiso que atienden en una empresa, dejando de lado o minimizando muchos otros aspectos colaterales que

---

<sup>77</sup> Guerrero, Omar, **La nueva gerencia pública**, Fontamara, México, 1ª. Ed., 2004, pp. 53 y 54.

<sup>78</sup> Arellano, **Ibid.**, p. 30.

<sup>79</sup> **Ibid.**, pp. 30,31.

deben contemplarse prioritariamente. En éstos últimos deben considerarse las promesas de su campaña política y por ende de su administración, la que debe concebir todos los problemas de un país como puede ser la política de empleo, la política monetaria, el fomento a la producción, la balanza de pagos, el diseño y ejecución de programas sociales, entre otros. Su omisión puede conducir a condiciones que se acerquen a vislumbrar la sombra de la ingobernabilidad.<sup>80</sup>

Es común tener referencias de la *nueva gestión pública* y de la *nueva gerencia pública*, como si fueran conceptos diferentes, incluso considerando el de la *nueva administración pública* que podría ser más incluyente que los dos primeros. En realidad, esta aparente diferencia se debe a la traducción utilizada por algunos autores, ya que los principios y contenidos son esencialmente los mismos como es el caso de la similitud en los términos de administración, gestión, gerencia, manejo, derivados todos ellos del término inglés *management*.<sup>81</sup>

Más la gerencia pública (*Public Management*), conforme cita Ramírez Zozaya debe entenderse como la acción ejecutiva de alto nivel que se desarrolla en el gobierno, adicionada como la actividad que se orienta por la estrategia más que por el proceso, que se ocupa de lo interorganizacional más que por lo intraorganizacional, y que busca combinar la gerencia con la política pública.<sup>82</sup>

En el estudio que Ramírez Zozaya hace sobre el contexto de la gerencia pública se encuentran las notas siguientes de especial relevancia:

Debido a que la teoría de la organización había ignorado los problemas políticos que están presentes en las organizaciones públicas, la gerencia pública tuvo que recurrir al enfoque de la política pública para estudiar las implicaciones de lo público en los programas de gobierno. De esta forma, las ciencias de las políticas resultaban un poderoso instrumento analítico

---

<sup>80</sup> Krugman, Paul, "A country is not a company" en *Harvard Business Review*, enero-febrero 1996, pp. 40-51. La visión aquí comentada se orienta a la comparación de los comportamientos de empresarios en la administración de sus negocios frente a la actuación de los economistas ante los aspectos económicos que puede afrontar un país.

<sup>81</sup> Pardo, María del Carmen, compiladora, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, COLMEX, 2004, p. 9. Mary Carmen Pardo hace referencia en la obra que compila y prologa de la Nueva Administración Pública, de la Nueva Gerencia Pública, de la Nueva Administración Pública y con una traducción forzada, se asimila el término *gobernanza*, que se ha identificado de algún modo con estos conceptos (Ver también págs. 78-80).

<sup>82</sup> Ramírez Zozaya, Juan Miguel, "Organizaciones Públicas: Nuevo Paradigma de la Administración Pública" Estudio introductorio en Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas*, FCE, México, 1998, p.6.

para ayudar a entender el significado de lo público, inmerso en las políticas, los programas y los objetivos del Estado. La contribución de este último enfoque se ha dado, al menos, desde dos ángulos:

- a) Desde un aspecto técnico, las políticas públicas generan un nuevo enfoque para analizar la complejidad del **decision-making**. A partir de un esquema procesal de la política, que enfatizaba la importancia de la información, la racionalidad y la interdisciplina, la política pública contribuyó a la solución de los problemas y los asuntos públicos.
- b) Desde un punto de vista más político, las políticas públicas destacaron el análisis en los pasos y componentes para el acceso a la agenda pública, así como el estudio del desempeño y la composición de los diversos actores en las arenas políticas; aportaron herramientas de análisis para entender los conflictos que generaban las políticas y orientaban a quienes toman las decisiones a encontrar mejores salidas por la vía de la negociación, la cooperación y el consenso.

Fue así como la gerencia pública se abrió paso en la gran esfera de la administración pública. Su primer esfuerzo se concentró en encontrar un objeto de estudio propio que la distinguiera de la imagen desgastada en que había caído la administración pública. Ese objeto de estudio lo encontró en las organizaciones públicas, donde lo más relevante es el carácter público de las organizaciones. De ahí parte la gerencia pública como enfoque de conocimiento, del reconocimiento de que lo público no necesariamente proviene de la exclusividad del gobierno. Lo público está presente ahora en todos los espacios de la vida social: en las labores altruistas de las empresas privadas, en las labores solidarias de las asociaciones de voluntarios o no gubernamentales y, por supuesto, en las acciones que el Estado emprende en su permanente interacción con la sociedad.<sup>83</sup>

Además de la vinculación con el campo de la economía, la nueva gerencia pública incorpora los aspectos políticos en las decisiones públicas, precisamente a través del aspecto metodológico, entre lo que se encuentra el presupuesto con base en resultados. Se pretende cambiar la visión burocrática que atiende al control de los recursos presupuestarios para llegar al control a través de los resultados, y por supuesto, a su evaluación, como lo expone Arellano Gault:

**"...a lo largo de este proceso (adaptación, negociación y aprendizaje), la variable política no desaparece, como insinúa la promesa de la NGP, sino todo lo contrario. La movilidad política y el proceso de negociación y reacomodo se rehace, y se recrea en una nueva institucionalidad que no acaba de desligarse de la vieja forma de actuar en las administraciones públicas...cualquier agenda gubernamental corre el riesgo de convertirse**

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

en una agenda que se mide financiera y económicamente si quiere defender resultados e **impactos medibles.**"<sup>84</sup>

Pardo y Velasco realizan un especial esfuerzo de síntesis a partir de la exposición de Luis F. Aguilar<sup>85</sup> en torno a las diferencias que presenta la **nueva gerencia pública (NGP)** como consecuencia de la reforma en la administración burocrática tradicional observada al inicio de la década de los noventa (siglo XX),<sup>86</sup> las cuales se presentan a continuación:

- Su énfasis en los valores de economía, eficiencia, y eficacia. Ejemplo de esto es la introducción de reformas de la gestión financiera, como lo son los presupuestos por resultados y las auditorías del desempeño organizativo.
- El rendimiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de niveles jerárquicos y unidades, en busca de una administración ligera, especializada enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, facultándolos y responsabilizándolos por su actuación y resultados. Una herramienta característica de este tipo de reformas es la creación de agencias semiautónomas de provisión de servicios públicos.
- La distinción entre el diseño de la política y la gestión de la política, que significa dar énfasis al papel de la conducción estratégica sobre la operación de los servicios, que puede realizarse por medio de contratos con empresas u organizaciones sociales.
- La introducción de mecanismos o incentivos de mercado en la administración pública.
- La orientación hacia los ciudadanos y comunidad política, en particular hacia los usuarios de los servicios, con énfasis en la identificación de sus necesidades y su involucramiento en el proceso de diseño y prestación del servicio.
- El énfasis en la gestión del desempeño del sector público y la creación de sistemas de seguimiento y evaluación del mismo.<sup>87</sup>

Sin duda el ejercicio y resultados de la administración pública giran en torno al presupuesto, más aun cuando el uso de los recursos puede ser sujeto de evaluación, sin embargo pareciera que esa imagen desgastada

---

<sup>84</sup> Arellano Gault, *Ibidem*, pp. 566-568.

<sup>85</sup> Aguilar, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, 2006, pp. 150-152.

<sup>86</sup> Aucoin señala que la NGP surgió en las décadas de 1970 y 1980 en los sistemas Westminster para hacer frente al déficit administrativo en Canadá. (Ver Aucoin, Peter, *El enfoque canadiense de la nueva gestión pública* en Pardo y Velasco, *La Gerencia Pública en América del Norte*, 2009, p.80)

<sup>87</sup> Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto, Coord. *La Gerencia Pública en América del Norte*, COLMEX/IAPNL, 1ª. Ed., 2009, pp. 19 y 20.

de la administración pública que refiere Ramírez Zozaya no deriva de un contexto antiguo y anquilosado sino más bien de una restricción actual en la capacidad de gobernar que se ha venido centrando o acotando a una administración limitada por la programación-presupuestación de los recursos. Es decir, el compromiso de los administradores públicos se queda sólo en asumir las responsabilidades asignadas en un programa temporal, que generalmente es anual, para cumplirlas conforme se disponga de los recursos presupuestarios, lo que permitirá medir su desempeño. En realidad la nueva gerencia pública no ha logrado establecerse como tal y mucho menos ofrecer un panorama prometedor.

- **La gerencia social**

Sin abandonar el contexto de lo público y de lo gerencial se puede seguir el camino hacia la gerencia social en la que la planeación estratégica se constituye como un instrumento que incorpora algunos de los principios básicos de la formulación de las políticas sociales, como son la participación ciudadana de los grupos sociales involucrados en políticas, la generación de consensos sociales a través de la negociación y la generación democrática de políticas de Estado a largo plazo. Estos procesos de planificación estratégica toman en consideración otras herramientas de la gerencia social, en particular el análisis del entorno y el análisis de involucrados.

Por ello, la planeación estratégica, como herramienta del gerente social, asume el carácter de un proceso colectivo orientado a construir una imagen de futuro capaz de comprometer aquellas acciones que le ofrezcan viabilidad, en un proceso continuo de aprendizaje.<sup>88</sup>

En este sentido Karen Mokate recomienda enfrentar ocho desafíos que pueden considerarse como los primeros pasos para convertir el proceso de evaluación en un verdadero aliado del gerente social y que a su vez lo incorpore a la caja de herramientas que utiliza en su quehacer diario. Tales pasos para el diseño y puesta en marcha de un proceso evaluativo van desde la identificación de usuarios del proceso evaluativo hasta la definición de indicadores, seguimiento y estrategias para ajustar continuamente el proceso evaluativo. Es importante la apertura que se da a la participación de los actores sociales en el proceso de generación e implementación de políticas, su seguimiento y evaluación.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Mokate, Karen, La definición de la noción de planificación estratégica, BID/INDES.

<sup>89</sup> Mokate, Karen, Ocho pasos para el diseño y puesta en marcha de un proceso evaluativo, BID/INDES.

### **c) La reinención del gobierno**

No puede dejar de mencionarse la experiencia de la administración estadounidense del Presidente William Clinton, que junto con el vicepresidente Albert Gore, se convierten en protagonistas de un cambio sustantivo en la visión de la administración pública (1992), al emitir la Ley de Resultados de Desempeño en el Gobierno a través de la cual se exige a las agencias que justifiquen sus solicitudes de presupuesto con **los resultados que pretenden obtener, lo que Clinton llama "reinventar el gobierno" y que mediante la Revisión de Desempeño Nacional se plasma en el *Gore Report* (1993).**<sup>90</sup> En estos términos puede desprenderse que esta reinención del gobierno está teniendo efectos en las administraciones públicas de la actualidad al vincular los resultados de desempeño con presupuestos basados en resultados, lo cual se entiende en la siguiente cita del Presidente Clinton:

**"Lo primero que debemos hacer es recortar el gasto y lograr que las operaciones gubernamentales le respondan mejor al pueblo de los Estados Unidos. Ha llegado el momento de pasar de la burocracia vertical al gobierno empresarial, donde el cambio se genera desde las bases. Debemos recompensar a la gente y a las ideas que trabajan con eficacia y deshacernos de las que no funcionan." (17 de febrero de 1993)**<sup>91</sup>

El *Informe Gore* o de la *National Performance Review*, después de analizar el **cómo** debería operar el gobierno, (no en el **qué** debería hacer) se orienta a la reducción del papeleo, a dar prioridad al cliente, a empoderar a los empleados para tomar decisiones y a reducirse a lo esencial.<sup>92</sup> Éste es el esquema que se está viviendo en las administraciones públicas de las últimas dos décadas.

Osborne y Gaebler en su contexto del ***gobierno dirigido a resultados*** han documentado este proceso y afirman que las organizaciones dirigidas a resultados encuentran que necesitan elaborar sistemas de presupuesto que financien el producto –los resultados- y no los datos, que deben entenderse como mera información estadística.<sup>93</sup> En su enfoque empresarial estos autores argumentan que en el gobierno, el presupuesto adquiere una relevancia fundamental y el impacto que

---

<sup>90</sup> Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, p. 930, 1030.

<sup>91</sup> Gore, Al, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, EDAMEX, México, 1995, p. 32.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. XVIII

<sup>93</sup> Osborne y Gaebler, *La reinención del gobierno*, Paidós, España, 2ª. Reimpresión, 1997, p. 205, 234.



pueda lograrse en la comunidad a la que se sirve depende del control que pueda ejercerse sobre sus recursos. El control sólo puede lograrse a través del sistema del presupuesto.

Los autores hacen una distinción entre agregar mediciones de resultados a un presupuesto inspirado en objetivos, -lo cual ofrece la posibilidad a los administradores y a los legisladores de tomar decisiones en función de rendimientos- y elaborar el presupuesto para lo que específicamente se desea adquirir. En términos de resultados se señala que el **output** es la medición del volumen realmente producido, mientras que el **outcome** implica la medición de la calidad. Los mismos autores hacen referencia a la adopción generalizada de la **Total Quality Management (TQM)** en las organizaciones públicas, sin embargo se evidencia que dichas organizaciones ponen en práctica sólo una parte del enfoque de Deming, y por tanto no prestan atención a los resultados del trabajo, o no definen con exactitud qué resultados constituyen el rendimiento de calidad.<sup>94</sup>

Por lo anterior, puede observarse que el término **resultado** se asimila a **rendimiento**, y sin duda, para definir si hay mejores o peores resultados tendrán que analizarse las composiciones de **outputs** y **outcomes**. Osborne y Gaebler reconocen la dificultad de medir los resultados, razón por la que es común que sólo se presenten estadísticas respecto a cuánto se gasta, cuántos son los beneficiarios de algún programa, qué servicios se ofrecen en términos **per cápita**; los cuales son sólo datos que todavía requieren procesarse para llegar a reflejar resultados que puedan ser sometidos a una evaluación.<sup>95</sup>

Nuevamente puede citarse el planteamiento de Merino en cuanto a la concepción de la evaluación en sus distintas etapas de la administración pública:

**“Con la modificación de la concepción del Estado omnipotente, tras el fracaso de ese modelo de grandes planes, grandes objetivos y grandes tendencias, surgió el enfoque de las políticas públicas y, con ello, la concepción de la evaluación precisa de la acción del Estado a través de sus intervenciones específicas para resolver problemas públicos bien identificados. La lógica de la evaluación se convirtió así en la apreciación, la medición y el cálculo que cada política pública habría de tener, a la luz de la definición de esos problemas, de sus causas y de los cauces factibles**

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 467.

para afrontarlas, sobre la base de los valores que cada una habría invocado."<sup>96</sup>

Como ya se mencionó en líneas atrás, los administradores públicos se han acotado a atender esos problemas públicos bien identificados, ya que eso ha sido suficiente para cubrir su evaluación de desempeño, pero no debe olvidarse que tales problemas no están aislados ni son los únicos, por lo que debe abrirse la visión y la capacidad para gobernar, y por tanto ampliar también el campo para la evaluación.

#### **d) La Gestión para Resultados (GpR)**

En la administración actual se atribuye a la consolidación de la democracia el desarrollo de estrategias que conduzcan hacia una **gestión con resultados, a través de modelos como el de las "políticas basadas en evidencias", gestión del conocimiento y presupuestos basados en indicadores.**<sup>97</sup>

La *gestión para resultados* (GpR) es una corriente administrativa que postula toda una cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que se orienta más a los resultados que a los procedimientos, -más al **qué** obtener que al **cómo** se obtiene- lo que hace propicia su incorporación en los programas de gobierno, particularmente en los de desarrollo social, donde se procura conocer el impacto en el bienestar de la población, el valor público creado.

En este sentido se ponderan las condiciones para la participación y el control social en la gestión pública como un requisito importante para el buen funcionamiento de la GpR. El agente clave para el manejo de la GpR es la ciudadanía, ya que sin un control ciudadano de los organismos del Estado, se disminuye la posibilidad de creación de valor público.<sup>98</sup>

Por ello es que en la GpR se encuentran los cinco principios siguientes:

1. Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque siempre se mantenga en la gestión para resultados).

---

<sup>96</sup> Merino, *Políticas Públicas, Ibid.* pp. 151-152

<sup>97</sup> González G., Javier, "La evaluación de la actividad gubernamental", donde se cita el enfoque *Evidence-based Policy Making* del Reino Unido. *Los grandes problemas de México, Tomo XIII*, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, p. 144.

<sup>98</sup> BID/CLAD, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, No. 11, Caracas, septiembre de 2007, p. 37.

2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y mejorar la rendición de cuentas.
5. Gestionar *para*, no *por* resultados.<sup>99</sup>

Como puede observarse, se encuentra un proceso definido en el que se enlazan cada una de las etapas de una gestión para resultados que se detalla en sus tareas de asignación y evaluación de recursos.

- **Vínculo entre GpR/PbR y SED**

La Gestión para Resultados (GpR), se ha venido acompañando de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), requiriéndose a su vez de los siguientes procesos:

- **Definir objetivos y resultados.** El PbR requiere de la capacidad estratégica para definir objetivos, de liderazgo político y gerencial para diseñar e implementar estrategias orientadas hacia el logro de resultados y de una capacidad de evaluación que permita valorar con objetividad los logros alcanzados.
- **Monitorear y evaluar resultados.** El desarrollo de un país (creación de valor público) se facilita cuando su gobierno toma en cuenta las evaluaciones y los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público, y es del PbR y del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño) que se obtiene información vital sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado con ellas, las evaluaciones y los resultados obtenidos y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos.

Las premisas de la gestión y el presupuesto con base en resultados suponen la apertura de la gestión pública a la participación social. Esto podría implicar que la representación a nivel legislativo ya no es indispensable para constituir el vínculo con el poder ejecutivo que sea útil para trasladar las demandas que plantea la sociedad, lo que ha propiciado la aparición y desarrollo de las organizaciones no

---

<sup>99</sup> Estos planteamientos y principios se han retomado para su divulgación en la *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, publicado por la SHCP, SFP y CONEVAL, México, 2010.

gubernamentales, que sin duda asumen un papel protagónico en el desempeño reciente de las decisiones de gobierno. Sin embargo, aún no puede determinarse hasta qué punto puede ser significativo el papel de estas organizaciones para que sean verdaderamente representativas de la participación social.

A través de esta revisión inicial de los cambios observados en la administración pública, buscando llegar al marco teórico conceptual para la evaluación y de la propia función pública, puede percibirse que la administración pública ha venido adaptándose a condiciones económicas, políticas y sociales, destacando la incorporación de nuevas tecnologías y los planteamientos ciudadanos para participar en la toma de decisiones y en la obtención de resultados a partir de las acciones gubernamentales.

Los principios básicos de la teoría administrativa que se han revisado se constituyen en elementos fundamentales y vigentes en la administración pública que opera en buena parte de las distintas economías de principios del siglo XXI, los cuales pueden concentrarse en tres corrientes principales:

- a) El ***enfoque de sistemas***, cuya estructura y funcionalidad se encuentra en cualquiera de las formas de la administración.
- b) El ***institucionalismo*** en sus diversas formas, siendo destacados el normativo, el histórico y el económico. Las instituciones se construyen con normas, lo cual podría confrontarse con el nuevo gerencialismo, donde tras la búsqueda de resultados se permite omitir la normatividad.
- c) Las nuevas tendencias de la administración pública en las que han sentido sus reales el ***gerencialismo y la orientación a resultados***. Si bien el gerencialismo no ha significado la solución de todos los conflictos administrativos, se ha adoptado tratando de encontrar principios de orden, de responsabilidad, de rendición de cuentas, de transparencia, que a su vez busca propiciar una más amplia participación de la sociedad.

Igualmente, ante la ausencia de precisión para conceptualizar la función pública se ha propuesto definirla, la que puede presumirse se deriva de los conceptos previos, en la que se mezcla el concepto de estructura con el comportamiento del factor humano para sintetizar el funcionamiento del sistema. Justamente en la Segunda Parte se abre la investigación al campo de la función pública como objeto de estudio.



## SEGUNDA PARTE

### El marco teórico-metodológico de la evaluación de la función pública

#### 1. La función pública

Los apartados previos se han destinado a revisar todos aquellos elementos que extrayéndolos de la teoría puedan considerarse útiles para apoyar ese proceso que involucra a la administración, y que a su vez pudieran constituirse como fundamentos para el uso de la evaluación en las tareas de gobierno. Así también, no han sido pocos los problemas que se han encontrado para la definición o interpretación, de términos a los que se otorgan nominaciones diferentes a un mismo concepto, como es el caso del *management* y algunas de sus variantes.

Lo mismo ocurre para la función pública, más aún cuando puede observarse la poca atención brindada al factor humano, que es justamente el que desarrolla dicha función, concediéndose un papel prioritario a los aspectos institucionales del ente administrativo, como son los relativos a la estructura, a la gestión, al desempeño de la unidad administrativa. Por supuesto que existe la atención a los recursos humanos, pero no tanto a la simbiosis que significa la función pública.

Es en este contexto que se decide abordar los fundamentos de la expresión *función pública*. La referencia a lo público puede no tener motivos para discrepar, sin embargo el término *función* sí remite a la revisión de la filosofía de las ciencias aun cuando éste se encuentre utilizado en los términos más comunes y generales del campo de la administración y que reviste interés particular en el objeto de este trabajo. En este sentido, la corriente funcionalista que sustenta Durkheim viene a ser parte de su método sociológico en el que el principal objetivo es extender el racionalismo científico a la conducta humana.<sup>100</sup> Su teoría funcionalista alude, en términos generales, al uso de la función, la cual se considera como la manifestación externa de un objeto, en un determinado sistema de relaciones, ya sea en términos de conjunto o de dependencia de los elementos que componen el objeto.

En el estudio de la filosofía se encuentran diferencias semánticas entre función y funcionalismo que no se detallan en este trabajo y es

---

<sup>100</sup> Mardones, J.M. y Ursua, N., *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, Ediciones Coyoacán, 2ª. reimpresión, México, 2003, P. 84

frecuente que la palabra función se asocie con la aportación que una parte hace a un todo, como es el caso de aportar a una sociedad o a una cultura.<sup>101</sup> O bien que un grupo aporte a sus individuos, o las aportaciones de los grupos grandes a grupos pequeños, o bien a la interdependencia de las partes. Malinowsky sigue a Durkheim y utiliza el término *función* con dos significados diferentes:

- como conexión permanente entre los elementos integrantes de una realidad social dada, con carácter regulador y dador de significado;
- como relación positiva entre las necesidades primarias de los hombres y los sistemas sociales.

Para los efectos de esta investigación cualquiera de ellos puede adaptarse a *función pública*. En el segundo, Malinowski parte de considerar las necesidades fundamentales o básicas de la naturaleza humana, y estudia las diversas formas en que se manifiestan y satisfacen en las diversas culturas, lo que lo lleva a concluir que la vida social es producto de la urgencia que sienten los individuos de cubrir ciertas "necesidades fundamentales", tales como alimentación, seguridad, vinculación, etc. Por ello su "análisis funcional" parte del supuesto de que cada costumbre, cada idea, etc., cumple una función vital para los individuos, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades, en el particular contexto cultural de cada uno. En la búsqueda de la lógica para sustentar el uso del término *función pública* es conveniente ampliar esta referencia a la completa expresión del autor:

"Esa vida social-cultural tiende a expresarse en "instituciones sociales". Para Malinowski, cada institución tiene su "mapa", vinculado a las representaciones y creencias del grupo social. Ese mapa abarca la definición, estructura y finalidad del grupo institucionalizado, y las reglas que el grupo debe obedecer. Toda institución tiene, pues, normas, actividades propias, personal y aparato material. Entraña, por otra parte, una "función", porque está destinada en última instancia, a satisfacer una necesidad.

"La difusión del enfoque funcionalista, después de la segunda guerra mundial, fue el más notable cambio de orientación conceptual en la historia reciente de las ciencias del hombre. Especialmente en la década de los cincuenta se produjo una gran eclosión de obras funcionalistas, primero en Sociología y Antropología, luego en Psicología (particularmente en vinculación con la llamada "dinámica de grupos") y finalmente en Ciencia Política. En la década de los sesenta, el funcionalismo era el modo de investigación predominante en Ciencia

---

<sup>101</sup> Son ideas de pensadores como Durkheim, A. R. Radcliffe-Brown, Ralph Linton y Bronislaw Malinowski,

Política, considerado por muchos como "el mejor enfoque posible para el desarrollo de la teoría".

"La forma típica de una explicación funcionalista es el establecimiento de la relación existente entre un fenómeno dado (generalmente, una forma reiterada de comportamiento social) y el sistema dentro del cual se produce dicho fenómeno. Como mínimo, una explicación funcional requiere la existencia de un fenómeno a investigar, un sistema dentro del cual se produce el fenómeno, y la determinación de las consecuencias del fenómeno para el sistema. En este esquema se ve claramente la relación que, a poco andar, se estableció entre el enfoque funcionalista y el sistémico."<sup>102</sup>

Estas referencias de la historia reciente ofrecen el argumento para sustentar el uso del término *función* en la administración pública, el que a su vez se ha quedado en la memoria y contexto de la actualidad en México con el uso constante de *función pública*, aunque no se precise una adecuada conceptualización. En este sentido el ejercicio siguiente consistiría en elaborar una definición de la *función pública* en la que se incorporen los elementos que se han revisado, como es el hecho de remitirse a las corrientes metodológicas como el *behaviorismo*,<sup>103</sup> el funcionalismo de Durkheim, el de Malinowsky, el enfoque sistémico, el estructuralismo<sup>104</sup>, marginalmente las ideas del *estructural funcionalismo* de Parsons y Merton, y la misma concepción pragmática que se deriva de su aplicación cotidiana. *Grosso modo*, puede considerarse que la función se enfocaría a cubrir la necesidad de gobierno y justicia que se espera se brinde a la sociedad en la estructura del Estado. Tratando de conceptualizar la *función pública* se propone la siguiente definición:

La *función pública* resulta de combinar los elementos estructurales del Estado que conforman un sistema gubernamental con el comportamiento de los individuos encargados de su funcionamiento para conjuntamente encauzar sus recursos de gestión a cubrir las demandas de un sistema mayor que se encuentra en la sociedad, a la que se entregan resultados en un espacio y tiempo determinados.

---

<sup>102</sup> Arnoletto, E.J.: (2007) Curso de Teoría Política, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/) pp. 76, 77.

<sup>103</sup> El behaviorismo, desde sus orígenes, evolucionó en muchos aspectos, y si bien los primeros estudios partían del individuo como unidad de análisis, los posteriores (sin descuidar al individuo) emplean también conceptos como rol, grupo, institución, organización, cultura, sistema. (Arnoletto, p. 73)

<sup>104</sup> La actitud metodológica típica del estructuralismo consiste en preguntarse cómo es el objeto estudiado, analizando de qué manera están dispuestas las diferentes partes del conjunto. Analíticamente, una *estructura* es una representación mental de la disposición de las partes de un todo. (Arnoletto, p. 78)



Al revisar las aportaciones de Haro Bélchez puede observarse alguna similitud en la propuesta de definición al citar a Marceau Long que dice **que "la Administración y la Función Pública se encuentran en la confluencia de lo político, lo económico y lo social".**<sup>105</sup> Así también, es relevante su consideración sobre los actores y la demanda de la sociedad como elementos nodales en la conformación y comportamiento de la función pública donde el hombre juega un papel importante:

"Como han subrayado Jacques Chevallier y Daniele Loschak, los objetivos de la Administración "son eminentemente evolutivos: dependen de las presiones y de las demandas dirigidas al sistema administrativo": No es sorprendente, por lo mismo, que el aparato administrativo y los hombres que lo manejan hayan también de evolucionar al compás de las circunstancias para no verse desfasados y orillados por el nuevo rumbo que toman las pretensiones, tanto individuales, como colectivas. En concreto, a la función pública le tocará vencer la tentación del anquilosamiento y de la petrificación para ir hacia la búsqueda de nuevos moldes de comportamiento que le permitan la inserción más plena en el marco social."<sup>106</sup>

El cuadro de análisis de la función pública que presenta Haro Bélchez no ofrece un panorama positivo, realmente reúne toda la problemática en que estaba envuelta (1980) y no es muy distinta respecto a la época actual, debe reconocerse que se hayan despertado los requerimientos de institucionalización, de sincronización, de laboralización, de democratización, de profesionalización, que a su vez incluye la despolitización de la función pública y defender la estabilidad del funcionario, planificando su organización y funcionalidad.<sup>107</sup>

## **2. La evaluación**

En las últimas tres décadas el contexto del sector público se ha envuelto en un ambiente de reforma que se ha abierto a la instalación de componentes críticos inmersos en sistemas de evaluación de la gestión y de la función, como se desprende de la revisión previa de la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencialismo iniciada en Nueva Zelanda, en Gran Bretaña y más recientemente en los Estados Unidos con el ***National***

---

<sup>105</sup> Reflexiones sobre la Función Pública en 1985, en *Documentación Administrativa*, número 97, Madrid, 1986. págs. 11 a la 28, en HARO Bélchez, Guillermo, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Mex., septiembre de 1991, 160 pp.

<sup>106</sup> Haro Bélchez, *Íbidem*, p. 78

<sup>107</sup> Haro Bélchez, *Íbidem*, pp. 78-86

*Performance Review* y el *Government Performance Results Act* de 1993 (Lynn, 1998), caracterizados por la reducción de estructuras y la supresión de reglamentos en aras de lograr una mayor eficiencia y obtener mejores resultados.<sup>108</sup>

Precisamente Shafritz y Hyde nos refieren que el concepto de evaluación se fortalece a partir de la observación del funcionamiento deficiente de muchos de los programas puestos en marcha durante la administración estadounidense del presidente Johnson en los inicios de la década de los setenta (siglo XX). Así también, hacen referencia de la publicación en 1967 de la obra *Evaluative Research*, de Edward Suchman, de la Universidad de Columbia, como la primera que trata sobre la teoría de la evaluación, en la que sostiene que la evaluación es esencialmente un campo de estudio; que la investigación y la práctica de la evaluación pueden y deben estudiarse en un contexto general ajeno a las aplicaciones de la evaluación en diversos campos de la especialización: se trataba como una evaluación genérica.<sup>109</sup>

Los mismos autores destacan la obra de Alice Rivlin como representativa de la evaluación, ya que considera su efecto potencial en la toma de decisiones públicas, la cual es editada en 1971 por la *Brookings Institution* con el título *Systematic Thinking for Social Action*. La autora se había propuesto concluir su obra con cuestiones de *responsabilidad*, pero se reorientó a la evaluación de tres diferentes modelos destinados a mejorar la eficiencia del gobierno, los que a su vez formaron el meollo del debate económico y político acerca de lo que debe hacer el gobierno y cómo debe hacerlo:

- a) descentralización,
- b) control comunitario (lo que hoy llamamos devolución) y
- c) el modelo de mercado (comprobantes y elección del consumidor).

**Rivlin concluye que el gobierno debe asegurarse de que, “para hacer las cosas mejor, debemos tener un modo de distinguir lo mejor de lo peor”.** Se cita también como relevante la labor de la Oficina del Contador General, encabezada por Elmers Staats, que ayudó a elevar la calidad y el valor generales de la evaluación de programas, al fijar normas de evaluación y trabajar activamente para profesionalizar la evaluación de programas como parte de la ampliación de alcance de la auditoría. A partir de esto se formaron comisiones legislativas de evaluación en

---

<sup>108</sup> Ospina, “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, *CLAD*, N. 19, Caracas, febrero 2001, p. 1.

<sup>109</sup> Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, p. 610.

muchos gobiernos estatales, iniciando el del Estado de Colorado (EE.UU.) en 1976.<sup>110</sup>

Más adelante Majone sitúa la evaluación como parte esencial de las discusiones entre legisladores, gobernantes y electorado que dan origen a las políticas en un sistema de gobierno. Se retoma esa vinculación de los *criterios de evaluación* con las *normas de responsabilidad* en el proceso de desarrollo de las políticas, para llegar a conformar una nueva disciplina.<sup>111</sup>

Esta nueva disciplina es la *investigación para la evaluación*, y se concibe como una área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos. De la experiencia de los analistas se desprende que:

**“la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa óptimo desde el punto de vista teórico: es más importante la forma como se aplica efectivamente el programa, quién se beneficia y quién sale perjudicado con él; si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse.”**

En la evaluación son de considerable importancia los valores y opiniones, ya sea por la imprecisión de los resultados prácticos o por la discordancia que pueda presentarse respecto a la validez de los criterios de evaluación que se adopten sobre determinados casos. Majone hace una especial distinción entre el *establecimiento* y el *uso* de los criterios para la evaluación, y lo presenta como un proceso que da lugar al *debate* y la *persuasión*, que finalmente conducirá a la *argumentación*. Las determinaciones empíricas que demuestren que ciertos criterios se satisfacen efectivamente adquieren importancia sólo después de que se han obtenido los criterios de evaluación apropiados.<sup>112</sup>

De cualquier modo se sigue observando cierta abstracción, y subjetividad, sobre el objeto de la evaluación, lo que no es difícil dadas las dimensiones que pueden adquirir las tareas de gobernar y es Luis F.

---

<sup>110</sup> Shafritz, *Ibidem*, p. 611.

<sup>111</sup> La Real Academia Española define los *criterios* como normas para conocer la verdad. Juicio o discernimiento. En este sentido podemos entender el concepto de criterios que aquí se utiliza como los elementos coadyuvantes para el conocimiento o fundamento del tema que se analiza, estudia o se propone.

<sup>112</sup> Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 2a. Reimp., 2005, pp. 214-215.

Aguilar quien nos refiere un esquema que vincula esas tareas de gobierno y su evaluación:

**“Gobernar una sociedad implica un conjunto de actividades normativas, políticas y técnicas, cuyo propósito consiste en establecer los objetivos sociales de beneficio general, seleccionar y prescribir las acciones que se consideran idóneas para producir los objetivos deseados, asignar los recursos requeridos para que las acciones prescritas puedan llevarse a cabo, crear sistemas de información que permitan dar seguimiento a las acciones que el personal público y las organizaciones sociales realizan a fin de producir los objetivos, definir un sistema de medición que haga posible conocer con precisión la brecha que pudiera existir entre las acciones practicadas y las prescritas, entre la calidad de los servicios públicos prestados y los deseados o exigidos, entre los resultados sociales esperados y los concretamente alcanzados.**

**“En este conjunto de múltiples operaciones directivas que integran el acto de gobernar o administrar destaca la *evaluación* porque ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda de esta manera a conocer si la actividad de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente, responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y, a la postre, si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social. Gobiernos ineficientes y de baja calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, aun si elegidos, representativos y legales, terminan por frustrar expectativas sociales y hacen perder la confianza ciudadana.”<sup>113</sup>**

El conocimiento que para la sociedad pudiera representar el acceso a los resultados de un ejercicio de evaluación sin duda conduciría a la idea de la participación ciudadana o de una sociedad más politizada que sigue con interés las tareas gubernamentales, lo cual se acepta con cierto escepticismo:

**“Para Ospina el desafío es generar una dinámica que motive a los líderes de una organización pública a demandar y usar información de manera explícita y sistemática para tomar decisiones gerenciales y políticas, y un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para que los usuarios vean la importancia de acceder a la información, ya que, según Repetto (2003), tampoco la ciudadanía muestra siempre el interés o las habilidades necesarias para utilizar plenamente la información generada en la evaluación.”<sup>114</sup>**

En este sentido es oportuno mencionar la jerarquización que Ospina realiza en un sistema de evaluación de la gestión pública. En esta

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, Presentación, p. 7.

<sup>114</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos*, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, coeditores, 1ª. ed., México, 2006, p. 107.

jerarquización, que en otro análisis comparte con Nuria Cunill, se va desde el nivel del individuo que participa en la organización hasta el nivel global de gobierno. Bouckaert precisa el análisis para la medición del desempeño (técnicas) como un proceso evolutivo realizado en diferentes niveles:<sup>115</sup>

- a) En el nivel *más micro* de la gestión, se encuentra la evaluación del desempeño de los empleados o de los funcionarios públicos que participan como contribución específica en una organización pública para cumplir con su misión y con los objetivos y las metas tanto de su organización particular como de la administración pública en su conjunto. Esta actividad se circunscribe en la función gerencial de la "gestión de recursos humanos".
- b) Otro nivel es el *meso*, el cual se orienta a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. Esta evaluación del desempeño organizacional se ubica en el ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica.
- c) El nivel *macro* atiende a los programas que cruzan varias organizaciones, y como un nivel *más macro*, puede considerarse el que se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con la ejecución de una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y que por tanto representan un pacto con los ciudadanos.

En los dos niveles macro se agrupan actividades que competen a entidades supra-organizacionales, encargadas por ley o por mandato ejecutivo que exige el cumplimiento de los mandatos y el uso efectivo de los recursos públicos.<sup>116</sup>

La aplicación de una perspectiva sistémica de evaluación representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar en el proceso de modernización del Estado en la región. Sin duda, existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear indicadores de gestión en organizaciones públicas en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas. Ello presupone instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro y meso de la gestión, enmarcados dentro del contexto más amplio de la acción estatal y de sus interacciones con otros actores de la sociedad civil. Entre los esfuerzos en la región que apuntan a desarrollar una perspectiva

---

<sup>115</sup> Citado por Madureira, Revista del CLAD, No. 23, Jun. 2002, p. 3.

<sup>116</sup> Ospina, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", CLAD, N. 19, Caracas, febrero 2001, p. 8.

sistémica se destacan los casos de Chile, Colombia y Costa Rica (CEPAL, 1998), cuyos detalles pueden verse en la Quinta Parte de este trabajo.

En la revisión de los alcances de los tres niveles se coincide plenamente **con González en que "una adecuada valoración de la función pública** debería incluir una concatenación de los tres para dilucidar las relaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno. Como señalan Cunill y Ospina:

**... se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro)** estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas (nivel macro) (Cunill y Ospina 2003: 16).<sup>117</sup>

Es muy común que se haga referencia a la evaluación de programas y políticas a cargo de las instituciones de gobierno, y se tratan de manera aislada y abstracta dentro de la actuación gubernamental, cuando su realización está a cargo de individuos que en diferentes niveles adquieren el compromiso para su ejecución, ejerciendo recursos del erario, y deben entregar resultados e impactos a la ciudadanía en un marco indiscutible de credibilidad, como lo señala María del Carmen Pardo:

**"La evaluación en el proceso de las políticas constituye un avance importante; sin embargo, no puede quedar reducida sólo a criterios económicos, políticos y aun éticos; debe introducirse el criterio de su credibilidad. Este criterio, que ha motivado transformaciones en la teoría y la práctica de la formulación de políticas, pone en evidencia la importancia a él mismo otorgada. Emplear el criterio normativo de evaluación como bienestar social, refiere a los esquemas tradicionales de administración pública en los que el gobierno era el responsable casi único de la tarea de maximizar el bienestar, tarea constreñida sólo por factores económicos y tecnológicos. Se avanzó al reconocerse que no se trataba sólo de estos factores, sino que había otras limitaciones, por ejemplo, políticas e institucionales. Más adelante se señalaron nuevas limitaciones, las de carácter informativo. A pesar de que con reconocerse la complejidad aludida se permite una tarea de evaluación mejor, es necesario diseñar una estrategia que otorgue credibilidad a las políticas. La discrecionalidad se encuentra en la raíz del problema de la credibilidad."**<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> González Gómez, Javier, "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", *Los grandes problemas de México, Tomo XIII*, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, pp. 146-147.

<sup>118</sup> Pardo, María del Carmen, compiladora, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, COLMEX, 2004, p. 14.

En este tenor deben complementarse estas líneas con los planteamientos de Claudia Maldonado, quien hace precisiones contundentes sobre el ejercicio de la evaluación:

**“La calidad y la presunción de independencia y objetividad de los productos de un sistema de evaluación son características fundamentales para el éxito y debido manejo de una política de evaluación con consecuencias, y para evitar la resistencia masiva y/o simulación ante un cambio tan profundo en la lógica interna de la gestión pública. Estos aspectos dependen tanto de la economía política del “proceso de producción de las evaluaciones”; es decir, el juego de incentivos y señales que afectan a los actores involucrados, tales como operadores, evaluadores, gestores de la evaluación, *stakeholders*, gobiernos, etcétera, como de la robustez atribuible a los resultados, conclusiones y recomendaciones de la evaluación en función de la información utilizada y el método adoptados. Estas dimensiones están, naturalmente, interrelacionadas. La primera característica afecta el proceso de producción de las evaluaciones, y la segunda, su calidad; se trata de dos caras de la misma moneda.”**<sup>119</sup>

La justificación, los propósitos, el punto de partida, el proceso, los participantes, el ámbito sociopolítico, los resultados, el manejo e interpretación de los mismos, sin duda conforman el complejo sistema de la evaluación y su intrincado comportamiento puede ofrecer certeza o credibilidad, o bien ser rechazada como elemento para tomar decisiones o validar la efectividad de una política pública.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas ha preparado una serie de lineamientos generales, sin más línea metodológica que la de aplicar normas y estándares de evaluación, como una forma de cooperación en materia de evaluación entre todas las organizaciones del sistema. Los estándares se diseñaron para guiar el establecimiento del marco institucional, la gestión de la función de evaluación y la realización y el uso de evaluaciones, considerando a su vez la profesionalización y la ética de trabajo en esta materia.<sup>120</sup>

Una experiencia importante en cuanto a metodología para evaluar se tiene en España cuando se estableció su Programa Nacional de Reformas, encaminado a la creación de la Agencia de Evaluación, considerando cinco ejes para su actuación: qué, cómo, con qué, para qué y para quién evaluar.

---

<sup>119</sup> Maldonado Trujillo, Claudia, “La evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema emergente” en *Buen Gobierno*, Rev. No. 7, jul-dic, 2009, p. 25.

<sup>120</sup> Naciones Unidas, Grupo de Evaluación de las, (UNEG), *Estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas*, 29 de abril de 2005.

“El **qué** sería el objeto particular de cada encargo; el **cómo** se adaptaría al proceder más riguroso según el campo de estudio; **con qué**, aplicaría en cada caso las técnicas adecuadas a la metodología elegida y al enfoque –concebido como pluralista en la medida de lo posible y participativo cuando el objeto de estudio lo requiera- **para qué**, cumpliría con una doble finalidad, transformar la gestión, sirviéndose de instrumentos de mejora, y transformar la vida democrática, aportando a la sociedad responsabilidad y transparencia de las acciones públicas; **para quién**, sin lugar a dudas, para la ciudadanía.”<sup>121</sup>

### 3. ¿Qué evaluar?

Si bien es complicado que los administradores públicos decidan los motivos de realizar una evaluación, más arduo resulta determinar lo que se va a evaluar. El tema que aquí se plantea es el de **evaluar la función pública**. Por lo general una evaluación implica parámetros de tiempo, cuando para el análisis se parte de un periodo comprendido entre la fecha de inicio y la de término. En otro caso se evalúa en términos de avance, cuando se indica lo que había en un inicio y lo que hay al final del periodo, y puede ser determinado en cuanto a unidades de obra, de unidades producidas, de recursos financieros y de calidad.

Bajo estas premisas puede comprenderse que toda actividad pública tiene posibilidades de ser evaluada, y se puede considerar lo que se comprende en la función pública, que son funciones del ejecutivo, del legislativo y del judicial. Quizá los primeros esfuerzos en materia de evaluación se volcaron sobre los proyectos debido principalmente a que su autorización de obra y costo requerían de una evaluación previa que marcaría la elaboración de presupuestos y los avances en términos de tiempo y financiamiento, con criterios básicamente económicos y de ingeniería.

Estos proyectos se dimensionaron a proyectos y programas de desarrollo económico aplicables a países enteros o regiones. Las autorizaciones de préstamos para el desarrollo debían cubrir los términos de referencia que exigían los bancos y un cálculo importante que ha formado parte de los proyectos es la Tasa Interna de Retorno (TIR), que se ha constituido como el elemento nodal para definir las condiciones de efectividad de los mismos.

---

<sup>121</sup> Merino, Marisa, La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas, Papeles 7 / 2007, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, p. 8.



En la actualidad se pueden encontrar referencias a la evaluación en temas o documentos de la administración pública como los siguientes:

- a) Evaluación de la gestión pública
- b) Evaluación de las políticas públicas
- c) Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
- d) Evaluación de programas de desarrollo
- e) Sistema de Evaluación del Desempeño
- f) Sistema Nacional de Evaluación

De la misma manera puede haber una diversidad de técnicas, propósitos y resultados subsumidos en cualquiera de ellas, respondiendo a las indicaciones que se derivan de políticas de gobierno y se canalizan a través del Plan Nacional de Desarrollo, de legislación presupuestaria y de programas de mediano plazo. En términos globales parece que no es muy claro el proceso de evaluación de la función pública, que en principio tendría que observarse conjugando los resultados de programas y actividades a cargo con el desempeño de los servidores públicos responsables de la función respectiva.

Cabe entonces hacer la pregunta acerca de si se puede o si se debe evaluar todo, lo cual ha dado lugar al establecimiento de ciertas líneas de metodología que responden a criterios de necesidad, de comprobación de resultados o incluso de voluntad política, considerando la evaluación como un síntoma de patrones culturales y políticos. En este sentido se señala que bajo estrictos supuestos de racionalidad, la evaluación es un instrumento que los seres humanos diseñan deliberadamente para producir conocimientos con los que ayudar a resolver problemas específicos en situaciones específicas.<sup>122</sup>

Dichas líneas de metodología se comprenden en la ***estimación de la evaluabilidad***, en el ***fortalecimiento de las capacidades evaluatorias*** y en la ***cultura de la evaluación***.

La primera se entiende como un proceso altamente racional que lleva a decidir si es sensato evaluar en las circunstancias presentes, y se señala que esta idea ha venido decayendo desde los años setenta (siglo XX) e incluso que parte de esas herramientas que nacieron por esos años, como el marco lógico, se utilizaban para determinar si era conveniente evaluar o no. En la práctica se observa que esa herramienta sigue vigente, aunque no necesariamente utilizada.

---

<sup>122</sup> Dhaler-Larsen, Peter, "¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluación a la cultura de la evaluación". ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-junio, 2007. No 836. P. 94.

La segunda se dirige a generar un estado de cosas en el que la evaluación cualitativa de los programas y el uso apropiado de sus resultados son prácticas habituales, destacándose la existencia de los factores que soportan y fortalecen esta situación potencial, no precisamente la realización de evaluaciones. Entre estos factores se encuentran los aspectos estructurales y culturales de las organizaciones.

Por el lado estructural, se considera la capacidad de una organización para colocar la evaluación en un lugar adecuado en la estructura vertical y horizontal de la propia organización, así como garantizar el apoyo gerencial. Así también incluir la capacidad de contar con personal competente para realizar evaluaciones de calidad dentro de los límites presupuestarios asignados y basadas en las reglas de la organización y en otros mecanismos formales e informales de coordinación.

Los aspectos culturales se comprenden en las normas, valores y hábitos favorables a la evaluación como pueden ser las memorias metodológicas y los objetivos, indicadores existentes de procesos y resultados, el compartir los conocimientos, los foros de aprendizaje organizacional, entre otros, que sin duda lo que pretenden es aceptar e institucionalizar el tema de la evaluación como parte de las organizaciones modernas.<sup>123</sup>

#### **4. ¿Cómo evaluar?**

Lo anterior refleja sin duda, que al abordar el contexto de la evaluación se generan una diversidad de enfoques, trátase de políticas, de programas, de funciones, de resultados, o de cualquier otro tema, implicando el desarrollo de investigaciones y metodologías adecuadas a la información y objetivos determinados. De cualquier manera una evaluación puede encaminarse hacia la forma cuantitativa o a la cualitativa, las cuales se ubican en dos grandes corrientes filosóficas como son la positivista u objetivista, de la que se desprenden las escuelas experimentalistas y **cuantitativas**; y la postpositivista o subjetivista, de la que se derivan las naturalistas, **cualitativas** o fenomenológicas (Patton, 1980) referencias que conviene citar a partir de las notas de Aníbal Quispe:

**"La evaluación cuantitativa** está basada en la filosofía positivista. Tiene como base el método científico; fue desarrollado inicialmente en las investigaciones de las ciencias naturales; uno de sus principios es que la evaluación es independiente de las inclinaciones personales, valores, creencias y nociones idiosincráticas de los evaluadores, quienes tratan de mantenerse alejados de la influencia que puede darse en la obtención de

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 96-97

datos, ser imparciales, en lo posible, en el proceso de la evaluación e inclinarse por estudiar poblaciones grandes, que para fines de inferencias, usan muestras representativas y aleatorias. La encuesta es uno de los métodos clásicos de este enfoque.

“La *evaluación cualitativa*, en cambio, tiene su base en la filosofía postpositivista, emergió básicamente de las ciencias sociales; la evaluación es parte o enteramente dependiente en la observación, sentimientos, impresiones y juicios del evaluador, quien se ve a sí mismo como un instrumento primordial para obtener los datos; los evaluadores pueden interactuar estrechamente con aquéllos que son parte de la evaluación e inclinarse por estudiar casos individuales o pequeños grupos, para los cuales, a veces usan una muestra, pero que éstas sean intencionadas. Los estudios de casos, las historias de vida y entrevista **son algunos de los métodos más empleados en este enfoque.**”<sup>124</sup>

Un caso de evaluación cuantitativa puede encontrarse en la que se obtiene a través de indicadores en el presupuesto basado en resultados. La evaluación cualitativa se observa también en el ejercicio que ha realizado la Fundación Espinosa Yglesias denominado *Evaluación del Desempeño del Poder Ejecutivo*. Ambos casos empíricos se citan en la Cuarta Parte de este trabajo.

## 5. ¿Para qué evaluar?

Si se parte del proceso de planeación, se encuentra a la evaluación como una de sus etapas, que generalmente se ubica al final de dicho proceso. Si se piensa en algún proyecto se puede encontrar la evaluación en el desarrollo del mismo de manera *ex ante*, para obtener una visión del potencial de éxito del proyecto; *concomitante* (o durante) como una forma de control de su avance y comportamiento del gasto; y *ex post*, para conocer la operación y resultados una vez que se ha concluido. Para cualquiera de estas fases se generan herramientas, parámetros o indicadores que darán la pauta de los resultados, ya sean esperados o finales del proyecto, programa o política de que se trate.

Integrando verticalmente la evaluación gubernamental se vinculan los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. En términos horizontales se puede evaluar la eficiencia presupuestal agregada del gobierno en su conjunto.

---

<sup>124</sup> Quispe Limaylla, Aníbal, *Evaluación Socioeconómica de Programas de Desarrollo*, Plaza y Valdés, Colegio de Posgraduados, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Chapingo, 1ª. ed., México, 2004, pp. 39, 40.

La evaluación, sin duda, debe tener trayectorias vertical y horizontal, y ser aplicable a todo tipo de actividad gubernamental y para ello es recomendable generar una estructura sistémica que permita conocer cómo las prácticas en distintos niveles (desde la articulación de los objetivos de la política pública, el diseño de instrumentos y programas concretos hasta la actuación de los funcionarios públicos) se encaminan a la consecución de los objetivos previstos, a los resultados, al impacto.<sup>125</sup>

En términos de evaluación se estima que ésta debe aplicarse a la **rendición de cuentas** y al **presupuesto con base en resultados** para **controlar y mejorar la gestión gubernamental**. González abunda en la dificultad de emplear los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones, la que atribuye a ciertos dilemas que generalmente se resuelven en la arena de la negociación política u organizacional sobre aspectos metodológicos de la evaluación o sobre la capacidad misma de las instituciones para recibir y utilizar los resultados para cualquiera de los objetivos que se hayan planteado. En este sentido se identifican dos problemas fundamentales:

- a) El problema metodológico de la medición y el alcance de la evaluación.
- b) El de la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales.<sup>126</sup>

En el caso del **control** se cumple con el propósito de observar si los comportamientos de las organizaciones y funcionarios públicos se sujetan adecuadamente a lo referido en la norma escrita y a los procesos reglamentarios (Pardo, 2000). En el contexto de la planeación este tipo de control se asimila a la forma concomitante de la evaluación donde se implica un monitoreo en la ejecución de los proyectos o programas.

La **rendición de cuentas** puede ser otra motivación para realizar evaluaciones, ya que pueden concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las dependencias del Ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno a través de políticas y programas públicos.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> González Gómez, *Ibidem*, p. 148.

<sup>126</sup> González Gómez, *Ibidem*, pp. 152-153.

<sup>127</sup> González Gómez, *Ibidem*, p. 149.

Siguiendo en el ámbito de la rendición de cuentas Maldonado Trujillo hace referencia a Leew y Furubo, quienes proponen cuatro criterios para identificar a un sistema de evaluación:

- 1) **Una perspectiva epistemológica distintiva**, la cual se refiere al tipo de conocimiento al que aspira contribuir la evaluación y, por ende, a un conjunto de criterios de verdad, validez y veracidad, aplicable a los resultados en función del diseño metodológico de las mismas y el origen y confiabilidad de la información con que se realizó un estudio en particular.
- 2) **La responsabilidad organizacional** se refiere a la necesidad de que exista un conjunto de personas morales (organizaciones, gobiernos, instituciones, consultorías), relativamente independientes entre sí y del gobierno, para que se materialice un mercado, idealmente competitivo, de evaluación.
- 3) La **permanencia** se refiere al grado de institucionalización y periodicidad de los esfuerzos de evaluación en el tiempo y en casos concretos de política pública.
- 4) El **enfoque hacia la utilización de resultados de evaluación** consiste en la concepción particular que se tenga sobre quién, cómo y para qué, recibirá los resultados de la evaluación (actores políticos, ciudadanos, poderes públicos, operadores, altos mandos de la burocracia, beneficiarios, etc.)<sup>128</sup>

De cualquier modo la evaluación tiene lugar una vez que se han rendido cuentas. De hecho coincide con esa evaluación **ex post** que atenderá la forma en que se operó el programa en cuestión y por supuesto, sus resultados e impactos.

### **a) El presupuesto con base en resultados**

Los niveles identificados previamente en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, no son limitativos. Además de que puede darse lugar a un segundo análisis respecto de para qué se realiza la evaluación. Curristine (2005), citada por Javier González, señala que la evaluación y la medición de resultados gubernamentales no pueden verse como fines en sí mismos, ya que la información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la toma futura de decisiones. En este sentido es muy importante reconocer con claridad las motivaciones técnicas y políticas que dan origen a las acciones de evaluación, pues las funcionalidades de la misma pueden ser muy diversas y contradictorias (controlar, presupuestar, modernizar la administración, entre otras).

---

<sup>128</sup> Maldonado, *Ibidem*, p. 28. La referencia citada es de Leew, Frans y Jan-Eric Furubo, "Evaluation Systems: What are They and Why Study Them? Evaluation 2008, vol. 14, núm. 2, Ed. Université de Québec à Montréal, Canada.

A pesar del mayor grado de complejidad de este tipo de informes (asociado principalmente con prerrequisitos legales), como bien señala Pollitt (2007), el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el Ejecutivo y el Legislativo suele ser una pieza importante en aquellos programas que por su naturaleza pueden ser polémicos.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un grado de procesamiento y aligeramiento de la información. El interés primario de este tipo de actores es identificar elementos concretos que les permitan reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés) y les enriquece la toma de decisiones (como la elección de la escuela pública para sus hijos o de algún hospital público para ser atendido) (Pollitt, 2007)

Otra motivación que justifica la evaluación gubernamental es modificar los usos y criterios tradicionales en la asignación presupuestal. Esta visión ha sido ampliamente desarrollada y difundida gracias a la consolidación de la Nueva Gestión Pública como doctrina de la modernización de las administraciones. Si bien es cierto que la premisa detrás de esta vinculación (la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público) y el instrumento genérico de acción (los presupuestos basados en resultados) son compartidos, se pueden rastrear variaciones significativas de este enfoque al momento de su implementación en diferentes países.

González cita un estudio realizado por la OCDE en naciones que han emprendido este tipo de reformas, en el que se pueden identificar al menos tres tipos diferentes de uso de la información sobre el desempeño, que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal (OCDE, 2007):

- a) La modalidad **presentacional**, que consiste simplemente en anexar al documento presupuestal la información relacionada con los resultados de las evaluaciones que puede ser utilizada para fortalecer el diálogo político entre legisladores, sin que tenga implicación directa para la asignación de los recursos.
- b) La **presupuestación informada**, en la cual la elaboración de los planes de gasto se encuentra vinculada con el desempeño futuro a los resultados previos, pero de forma indirecta o

complementando otro tipos de insumos de información o negociación política.

- c) El tercer instrumento es el establecimiento de una ***fórmula directa para la presentación por resultados***. Este mecanismo consiste en la vinculación mecánica y explícita del gasto público futuro con expectativas de desempeño (esto es, por medio del establecimiento de metas sobre resultados o impactos) o en relación con el desempeño previo revelado por las evaluaciones. Este esquema es el más complejo de todos, por lo que sólo ha sido implementado en unos pocos países y de forma segmentada, vinculando indicadores de cobertura en algunos sectores de política pública específicos, como salud y educación, con asignaciones presupuestarias directas.

Es destacable que existe una dificultad estructural que obstaculiza avanzar hacia un presupuesto conectado directa y matemáticamente con los resultados de las dependencias gubernamentales, que es el inadecuado entendimiento de las causas que determinan el desempeño.

La lógica implícita en la relación entre la evaluación y presupuestación basada en resultados es completamente diferente si el objetivo es controlar o rendir cuentas. A diferencia de éstas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los alcances que ha tenido la actuación gubernamental en la solución de problemas sociales específicos (medidos por medios de indicadores de desempeño), así como en la eficacia con la que se han alcanzado los objetivos. De esta forma, el énfasis no se pone en los insumos sino en la forma en que éstos han sido combinados y utilizados para satisfacer demandas y necesidades concretas.

Finalmente, una cuarta motivación que justifica la realización de evaluaciones gubernamentales es la de favorecer ***procesos de mejora en la gestión organizacional***. A diferencia de las justificaciones anteriores en las que el usuario final de la información sobre las evaluaciones es un actor externo a la dependencia gubernamental, esta visión supone un uso intensivo y estratégico de los resultados por parte de los mismos servidores públicos (o alguna instancia centralizadora encargada de los procesos de reforma administrativa), con el fin de rediseñar procesos, actividades y prácticas que permitan formas más eficientes y efectivas de alcanzar los objetivos de cada dependencia.

Por otra parte, el foco de atención de las evaluaciones centradas en este tipo de objetivo no se limitaría necesariamente a los insumos y los alcances, sino a los procesos internos de implementación que llevan a la

producción de determinados resultados. En consecuencia, las metodologías y el tipo de insumos para la evaluación varían y requieren un trabajo de investigación a profundidad de las dinámicas organizacionales agregadas, así como de los comportamientos y estrategias individuales que se despliegan diariamente, sin soslayar la revisión de las normas, tecnologías y estructuras humanas que permiten la orientación instrumental de las organizaciones públicas en resultados.<sup>129</sup>

Con base en datos de la OCDE se ha publicado un cuadro sinóptico que presenta las diferentes categorías sobre presupuesto por desempeño, que conforme a la lectura debe interpretarse como presupuesto con base en resultados, el cual ofrece una mejor ubicación:<sup>130</sup>

Categorías en el Presupuesto por Desempeño		
	Relación con la toma de decisiones	
Grado de Institucionalización	Rígido	Flexible
Institucionalizado	Método directo/fórmula	Presupuesto basado en información de desempeño
Particularizado ( <i>Ad hoc</i> )		Uso presentacional

## 6. La evaluación del desempeño

El concepto de desempeño/*performance* merece ser tratado de manera específica porque es hoy considerado como elemento clave en las estrategias de reforma y modernización de las organizaciones, además de que se ha insertado en el lenguaje cotidiano de la evaluación. Es por ello que el concepto de desempeño raramente se trata de manera **aislada y por lo general se encuentra como expresión "evaluación de desempeño"**.<sup>131</sup> En *stricto sensu* es una redundancia ya que el propio término suscita la obligatoriedad de un juicio, y como tal, de una evaluación. Schneier y Beatty simplifican esta cuestión en términos de

<sup>129</sup> González Gómez, *Ibidem*, p. 152

<sup>130</sup> SHCP/Banco Mundial, "Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público" en *La calidad del gasto público*, Nota 1-junio 2008, México, p. 2, tabla 1.

<sup>131</sup> Madureira, César, "La Evaluación del desempeño en el contexto de la Administración Pública, una revisión sobre la doctrina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 23 (Jun. 2002). Caracas.



recursos humanos definiendo el desempeño como *un comportamiento que fue evaluado*.<sup>132</sup>

Cabe mencionar la definición y tipología del desempeño que se cita en la nota referida previamente:

El término *desempeño* se utiliza de dos formas:

- a) En general, se utiliza para expresar que los logros importan tanto como la probidad y eficiencia en el uso de los recursos, que existe un estándar que se espera que tanto administradores como agencias lleguen a alcanzar, y que las mejoras gerenciales serán dirigidas hacia ese fin.
- b) También se puede utilizar para hacer referencia a todos los aspectos que van más allá de insumos, como productos, resultados, y en algunas circunstancias, los acuerdos y procesos gerenciales.

Las típicas medidas del desempeño incluyen los productos y servicios entregados, y su calidad, la eficiencia (costo sobre producto), la productividad (producto sobre insumo) y los objetivos de la política alcanzados, o los resultados. Las medidas sobre resultados pueden ser intermedias (consecuencias directas del producto) y finales (atribuibles en forma considerable al producto). Otras medidas del desempeño incluyen la efectividad (contribución del producto al resultado deseado) y la relación costo-efectividad (costo sobre resultado). Las medidas basadas en resultados son medidas válidas para el desempeño únicamente en la medida en que exista una clara relación causal entre los resultados del individuo o la agencia y las medidas.<sup>133</sup>

El estudio de la *evaluación del* desempeño que Wood y Marshall publican con la OCDE en 1993 permite sistematizar el conocimiento al respecto y lo dividen en cuatro grandes escuelas, que de manera muy breve se exponen a continuación:

- a) *Escuela de la Medida*. Se considera paradigmático un trabajo de Thorndike (1949) para esta Escuela que privilegia elementos como la medición, la precisión y la exactitud del desempeño, en detrimento de otros factores como la motivación y las competencias del evaluador, o las características individuales y el contexto organizacional del evaluado.
- b) *Escuela de la Entrevista de Evaluación*. Por los trabajos de Maier (1958) se reconoce la buena comunicación lograda entre el

---

<sup>132</sup> Schneier, Shaw y Beatty, "Performance Measurement and Management: A Tool for Strategic Execution" en *The Performance Measurement, Management, and Appraisal Sourcebook*.

<sup>133</sup> SHCP/Banco Mundial, "Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público" p. 2, Cuadro 1.

evaluador y el evaluado para intentar una resolución conjunta de problemas.

- c) **Escuela de los Procesos Cognitivos.** En los años 80 se observa un viraje muy significativo en los sistemas de evaluación del desempeño. Según Ilgen, Barnes-Farrel y Mckellin (1993), la Escuela se centró esencialmente en cuestiones como la obtención, organización, archivo y recuperación de información y su integración a la notación.
- d) **Escuela de Gestión del Desempeño.**<sup>134</sup> Considera la gestión del desempeño como resultado de la evaluación del desempeño pasado para la valorización del desempeño futuro.

La referencia de estas escuelas reside en la importancia que adquieren las ciencias del comportamiento humano, que en principio es individual, y que tiene manifestaciones como componente de la organización. De hecho se constituyen en antecedente primordial de las corrientes de la administración que dominan las organizaciones del siglo XXI, particularmente en lo que se refiere a la evaluación. Por ello se dedican algunas líneas más extraídas del artículo de Madureira.<sup>135</sup>

El autor identifica que esta Escuela alerta sobre la necesaria integración de la evaluación del desempeño con otros sistemas de planificación y de responsabilidad, donde las normas y criterios de evaluación deberán tener en cuenta aspectos como los presupuestos y muchos otros documentos programáticos. Señala que:

**“un sistema de gestión del desempeño deberá asegurar la integración estratégica recurriendo a indicadores de desempeño comunes a los planes y acuerdos de desempeño que existan para los niveles organizacional, departamental e individual. Conceptos como el rendimiento y/o la calidad pueden y deben ser incluidos en la lista de objetivos fijados para todos aquellos niveles como forma de garantizar la coherencia en la concretización.”**<sup>136</sup>

Así como se expone este esquema que fácilmente se identifica en la administración pública, también se reconoce que se obstaculiza un sistema de evaluación basado en una Gestión por Objetivos, o al menos que no contribuye objetivamente a mejorar la comparación de las evaluaciones entre funcionarios, limitando su utilidad desde el punto de vista de las decisiones administrativas, principalmente cuando se tratan cuestiones como las promociones, o las remuneraciones, normalmente

---

<sup>134</sup> Madureira hace una notación de la OCDE (1996) en la que la **gestión del desempeño** se entiende como un medio sistemático de articulación entre la gestión de recursos humanos y los objetivos y estrategias organizacionales de conjunto.

<sup>135</sup> Madureira, *Ibidem*, pp. 6-8.

<sup>136</sup> Madureira, *Ibidem*, pp. 5-6.

dependientes de un componente de meritocracia (Murphy y Cleveland, 1991).<sup>137</sup>

También se observa que los sistemas de gestión del desempeño en la Administración Pública difícilmente se adaptan en el logro de articular fuerte y sistemáticamente la gestión de los recursos humanos y los objetivos y las estrategias globales de la empresa. En este sentido se hace mención de los principales problemas observados:

- a) subjetividad de las apreciaciones sobre el desempeño como forma de determinar las promociones (y como tal, las remuneraciones),
- b) desconfianza de los funcionarios en los sistemas de notación y de repartición de los premios de productividad,
- c) control de los sistemas muy centralizado en organismos superiores de gobierno.

Con base en esto se considera que las técnicas de gestión del desempeño desarrolladas excesivamente pueden ir en contra del espíritu **de la función pública (OCDE, 1996) y concluye el autor que "en un cuadro organizacional y normativo como es aquél que enmarca la realidad de la Administración Pública, se torna particularmente difícil la gestión del desempeño y su integración con los demás fenómenos organizacionales."** No omito señalar los casos de excepción conocidos en el campo de la reforma administrativa que han sido significativos en la materia, como son Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido.<sup>138</sup>

### **a) Evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas.**

Sólo como referencia se cita la especialidad con que se tratan las finanzas públicas en países pobres. Los recursos públicos destinados a las políticas de desarrollo y en particular a la reducción de la pobreza requieren de instituciones y sistemas orientados a la medición y el seguimiento del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas (GFP). Éste es el caso del programa Gasto Público y Rendición de Cuentas (*PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability*)<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Murphy y Cleveland, *Performance Appraisal: An organizational perspective*, Allyn and Bacon, 1991.

<sup>138</sup> Madureira, *Ibidem*, pp. 7-8.

<sup>139</sup> El programa PEFA se conoce como un programa de asociación patrocinado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea, el Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones exteriores del reino de Noruega, la

cuyo marco de referencia incluye un informe de desempeño de la GFP y un conjunto de indicadores de alto nivel basado en los parámetros de referencia para el seguimiento del gasto de la Iniciativa para países pobres muy endeudados (PPME), el Código de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional y otras normas internacionales.

El Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas pretende brindar una evaluación general e integrada del sistema de GFP de un país, considerando los indicadores previstos para el sistema y determinar así en qué medida los sistemas institucionales del sector público respaldan la oportuna planeación y aplicación de reformas en materia de GFP.

Los elementos técnicos que se derivan de este informe constituyen una evaluación que sin duda debe vincularse a la puesta en marcha o suspensión de políticas públicas en términos de gasto, como pueden ser las desviaciones observadas en el sistema GFP, el seguimiento de las características clave definidas para todas las etapas del sistema de GFP, así como la observación de conceptos clave dentro del ciclo presupuestario del gobierno central de que se trate.<sup>140</sup>

## **7. La evaluación basada en la metodología presupuestaria**

El hecho de que se adopte el análisis de evaluación a partir del presupuesto de egresos no significa que se distancie del contexto de la planeación del desarrollo ya que ésta puede seguir siendo el marco de la administración gubernamental, en particular para el manejo de los recursos. En este sentido la tradición se centra en la administración de los *insumos*, aunque estratégicamente puede abordarse la administración de los recursos a partir de la planificación de los *productos*. A partir de este proceso se puede avanzar a otra etapa de la gestión, la de *resultados*, donde se determina el impacto que los productos y recursos pueden tener sobre los beneficiarios y la sociedad en general. Así también, es necesario conocer el *impacto* en términos de los objetivos de mediano y largo plazo establecidos en las políticas que les dieron origen. Se reconoce la dificultad implícita en esta transición de insumos a productos, y de productos a resultados, ya que para llegar a éstos se percibe una marcada ambigüedad en función de los resultados

---

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza y la Alianza Estratégica con África. [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

<sup>140</sup> Banco Mundial, *Marco de referencia para la medición del desempeño. Gestión de las Finanzas Públicas*, Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas preparado por la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, Washington, D.C. junio de 2005.

sociales, los cuales reciben la influencia de múltiples actores y procesos. En la actualidad existe un mayor interés de la sociedad por conocer las asignaciones presupuestales y los resultados obtenidos, por lo que consecuentemente se requieren instrumentos y procesos de evaluación que permitan generar sistemas de incentivos capaces de infundir una dinámica que consolide y perpetúe la búsqueda de la eficiencia social en la asignación de los recursos públicos.<sup>141</sup>

### **a) El presupuesto tradicional**

El ejercicio de la administración pública como parte de las tareas gubernamentales requiere de recursos económicos que hagan posible el desarrollo de actividades y programas para beneficio de la sociedad. Musgrave define la Hacienda pública como el conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto, y que atañen a la asignación de recursos, a la distribución del ingreso, a las políticas de empleo, a la estabilidad de los precios y el desarrollo, siendo aspectos de política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.<sup>142</sup> En realidad se debe hablar de distintas temáticas que debe atender un gobierno, sin verlos necesariamente como problemas, aunque éstos puedan presentarse de manera inesperada e incontrolada y tengan que resolverse de manera inmediata implicando decisiones de gobierno que absorberán recursos que ya estaban destinados a temas o programas específicos que acabarán siendo diferidos.

Por ello se requiere la planeación, programación y ejecución del presupuesto, el cual es un documento preliminar definido como la planeación anticipada de gastos e ingresos, necesaria para la administración de los bienes escasos que se da en el mundo económico, racionando así los factores de producción y mercancías entre usos competitivos. Por ello se considera este presupuesto tradicional o económico por su clasificación por objeto del gasto.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Garnier, Leonardo, "El espacio de la política en la gestión pública" en *Política y Gestión Pública*, coedición del CLAD y el FCE, 1ª. Ed. en español, Argentina, 2004, pp.91-138.

<sup>142</sup> Musgrave, Richard, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, 1969, p. 13.

<sup>143</sup> Retchkiman, Benjamín, *Introducción al Estudio de la Economía Pública*, UNAM, Textos universitarios, 3ª. ed., México, 1983, p. 292.

## **b) El Presupuesto por Programas**

Esta metodología atiende principalmente a todo el proceso de planeación, que implica la definición de las políticas y la preparación de planes, de lo que a su vez se desprenden los procesos de programación y de presupuestación. La programación requiere de la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. Posteriormente se recurre al descarte de las alternativas en términos de prioridades para incorporarlas a un programa de trabajo.

Martner señala que la distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se **hace a través de un "presupuesto"**, lo que significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y además establecer de dónde se obtendrá ese dinero. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada, que debe seguir el proceso de aprobación en la instancia legislativa que finalmente traslade al ejecutivo.<sup>144</sup>

## **8. Seguimiento y evaluación con base en resultados**

El Banco Mundial publicó en 2004 un *Manual* que detalla el **sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en resultados** preparado por Zall y Rist, el cual lo presentan como una herramienta especial de gestión pública que los gobiernos y organizaciones pueden utilizar para medir y evaluar efectos o resultados, para luego retroalimentar esta información en los procesos continuos de gobernar y de tomar decisiones.

Sin duda la obra es una aportación muy valiosa para la observación y análisis de los comportamientos de aquellos gobiernos que adquieren compromisos con el Banco Mundial particularmente en la ejecución de proyectos de desarrollo, lo que no es muy distante de la puesta en marcha de políticas y programas a cargo de gobiernos nacionales. Sin embargo, las recomendaciones que el Banco Mundial puede hacer a los gobiernos contratantes están imbuidas de los criterios de financiamiento propios del Banco. En este sentido es que se da una explicación de lo que debe entenderse por seguimiento y por evaluación:

---

<sup>144</sup> Martner, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI, 1ª. Ed., México, 1967, pp. 61-63.

**"Seguimiento** es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar a los directivos de una mediación del desarrollo en curso y las principales partes interesadas, indicadores sobre el grado de avances y logros de objetivos y progresos en la utilización de fondos asignados.

**Evaluación** es la evaluación sistemática y objetiva de un proyecto, un programa en curso o terminado o de las políticas, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad."<sup>145</sup>

Se argumenta que este sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados difiere de los sistemas de seguimiento y evaluación tradicionales enfocados en la ejecución, en cuanto que trasciende el énfasis en insumos y productos, haciendo mayor hincapié en efectos e impactos.

Es importante mencionar que las actividades de seguimiento y evaluación son complementarias ya que:

**"cuando un sistema de *seguimiento*** envía señales de que el trabajo se está desviando de la ruta trazada (por ejemplo, que la población objetivo no está utilizando los servicios, que los costos van en aumento, que existe una resistencia real a la adopción de una innovación, y así sucesivamente), entonces la información de ***evaluación*** adecuada puede ayudar a aclarar las realidades y tendencias observadas con el sistema de ***seguimiento***. Para tratar de determinar la causalidad, se recalca la necesidad de información de ***evaluación*** adecuada a lo largo del ciclo vital de una iniciativa, no justo al final."<sup>146</sup>

A grandes rasgos, los pasos que se persiguen en dicho Manual para la creación de un sistema de seguimiento y evaluación son los siguientes:

- 1) ***Hacer una estimación de la preparación***, la cual debe hacerse ***antes*** de la creación real de un sistema, ya que se considera la base del mismo.
- 2) ***Elegir los efectos para monitorearlos y evaluarlos***. Los efectos señalan la vía que se debe seguir.
- 3) ***Confeccionar o seleccionar indicadores claves de desempeño*** para hacer seguimiento a los avances logrados respecto de insumos, actividades, productos, efectos e impactos.
- 4) ***Creación de información básica de desempeño*** –cuantitativa o cualitativa- que se pueda utilizar al comienzo de un periodo de

---

<sup>145</sup> Zall Kusek, Jody y Rist, Ray C., ***Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados***, BIRF/Banco Mundial, Washington, D.C., 2004, Colombia, p. 12.

<sup>146</sup> ***Ibidem***, p. 13.

- seguimiento. Constituye el punto de partida para hacer seguimiento y evaluar resultados.
- 5) **Planificar para mejorar.** Se aprovechan los pasos anteriores y se involucra la selección de objetivos de resultados. Los objetivos se pueden seleccionar analizando niveles de indicadores básicos y niveles deseados de mejoría.
  - 6) **Hacer seguimiento para obtener resultados,** donde se recogen datos de calidad de desempeño, para lo cual se dan pautas.
  - 7) **Determinar el papel de las evaluaciones,** definiéndose los usos, tipos y oportunidad de las mismas.
  - 8) **Presentar informes sobre hallazgos.** Se estudian las maneras de analizar datos y presentar informes sobre los mismos para ayudar a los encargados del proceso decisorio a emprender las mejoras necesarias en proyectos, políticas y programas.
  - 9) **Utilizar los hallazgos,** es importante para generar y compartir conocimientos y aprendizaje dentro de gobiernos y organizaciones.
  - 10) **Sustentar el sistema de seguimiento y evaluación** basado en resultados conforme a los retos de la organización, entre ellos, demanda, funciones y responsabilidades claras, información confiable y creíble, rendición de cuentas, capacidad e incentivos apropiados.

Los autores advierten que este sistema de diez pasos puede utilizarse para proyectos, programas y políticas, sin que sea de manera lineal ni en el orden que aquí se presentan; y que es inevitable que a lo largo de los pasos se retroceda o se avance, o que se trabaje sobre varios pasos al mismo tiempo. La perspectiva de implantar estos sistemas ofrece lograr una mayor responsabilidad y transparencia, así como un mejor desempeño y generación de conocimientos.<sup>147</sup>

## **9. La evaluación a partir del Presupuesto con base en Resultados (PbR)**

La reforma presupuestal que en distintas formas realizaron, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia durante los años 80 y 90 del siglo XX, en el marco del Neo Gerencialismo se ha orientado a la vinculación estrecha entre los recursos asignados y la obtención de resultados. Otros países como Dinamarca, Suecia, Corea, Canadá, Holanda y Chile, entre otras naciones, también han adoptado un Presupuesto basado en Resultados (PbR), de donde se pueden destacar los siguientes beneficios operativos:

- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de los elementos clave o críticos, y en los procesos y flujos específicos, para transitar de una asignación inercial de

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, pp.23-25



gasto a una que valore objetivamente el impacto sobre las variables sociales o económicas;

- Otorga gran énfasis a la planeación, al diseño e implantación de políticas públicas y a la comunicación, para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas alcanzadas;
- Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, transparencia y rendición de cuentas, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.
- Facilita la mejora del desempeño institucional e incrementa la eficacia de los programas;
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y las legislaturas respecto de las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas;
- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control, mediante el establecimiento de objetivos claros, e impulsa un enfoque hacia resultados.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es el proceso que integra, de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos (México, DOF 31/03/08), con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

El PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, mediante la asignación de recursos a los programas que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

Las características principales del PbR son las siguientes:

1. Conduce el proceso presupuestario hacia el logro de objetivos y resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo:

- Planeación
  - Programación
  - Presupuestación
  - Ejercicio
  - Control
  - Seguimiento
  - Evaluación
  - Rendición de Cuentas
  - Transparencia
2. Considera indicadores estratégicos y de gestión y establece una meta o grupo de metas de los programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
  3. Provee información y datos sobre los resultados del desempeño (utiliza los resultados del desarrollo y permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
  4. Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, que incorpora en las decisiones presupuestarias la evaluación de los resultados alcanzados por los programas presupuestarios; y,
  5. Apoya el mejoramiento continuo de las políticas, de los programas y del desempeño de las instituciones, así como de las decisiones presupuestarias, considerando el seguimiento y las evaluaciones realizadas.

Todo ello significa que el proceso presupuestario se transforma en un nuevo modelo orientado al logro sistemático de objetivos y resultados específicos, medibles y tangibles para la población: el PbR.

Del *modelo de presupuesto inercial* (enfoque en insumos y procesos) se pasa al *modelo de Presupuesto basado en Resultados* (Enfoque para resultados) ¿Qué beneficio tangible y efectivo se puede lograr para mejorar el nivel y calidad de vida de la población objetivo?

### ***Implantación y beneficios de un PbR***

La transición hacia el PbR significa un esfuerzo de la mayor trascendencia en el quehacer de la administración pública, ya que transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario. Debido a su magnitud y alcance, el PbR requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva al interior de la

Administración Pública Federal, con otros órdenes de gobierno y con los Poderes de la Unión.

La razón es simple, es de conocimiento generalizado que para el ejercicio del gobierno, el resorte más importante es el presupuesto, y el impacto que pueda lograrse en la comunidad a la que se sirve depende en buena medida del control que pueda ejercerse sobre sus recursos. El control sólo puede lograrse a través del sistema del presupuesto. Osborne y Gaebler afirman que las organizaciones dirigidas a resultados encuentran que necesitan elaborar sistemas de presupuesto que financien el producto –los resultados- y no los datos.

Esto pudiera parecer extraño pero los autores hacen una distinción entre agregar mediciones de resultados a un presupuesto inspirado en objetivos, lo cual ofrece la posibilidad a los administradores y a los legisladores de tomar decisiones en términos de rendimientos. En términos de resultados se señala que el **output** es la medición del volumen realmente producido, mientras que el **outcome** implica la medición de la calidad.<sup>148</sup> Sin duda, los mejores resultados tendrán que componerse de **outputs** y **outcomes**.

A estos elementos deben agregarse otros de carácter ético e institucional que puedan contribuir al establecimiento de mecanismos solventes y confiables para el seguimiento de programas como puede apreciarse en las observaciones de Claudia Maldonado:

**“...la implementación de un sistema de evaluación de programas para la gestión por resultados implica, necesariamente, la adopción de un modelo administrativo y político de rendición de cuentas y toma de decisiones que fortalezca el papel de los resultados de la evaluación como insumos de decisión para la mejora continua de los programas. Pero que también reconozca el papel fundamental que juegan los órganos de representación política, la participación ciudadana y la negociación en un espacio público abierto y plural. Se trata, en suma, de prevenir, a partir de la evaluación sistemática de los programas, la ineficiencia y la ineficacia, la improvisación y el financiamiento de “ocurrencias personales” con fondos públicos, manteniendo al mismo tiempo el espacio para la negociación pública sobre el destino de los recursos y la permanencia, reformulación y, en su caso, cancelación de programas.”<sup>149</sup>**

---

<sup>148</sup> Osborne y Gaebler, *La reinención del gobierno*, pp. 234-235.

<sup>149</sup> Maldonado Trujillo, *Ibidem*, p. 26.

La evaluación adquiere un concepto nodal que vincula acciones, presupuestos, resultados, actores, en un contexto de consistencia y permanencia.

### **a) La Metodología del Marco Lógico como herramienta para la evaluación.**

Esta Metodología del Marco Lógico se ha adoptado en diversos países desde su publicación en 1969 y marca su uso generalizado en la década de los 70. Las presentaciones sobre el tema se basan en el documento original preparado por Eduardo Aldunate, experto en el Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública de ILPES/CEPAL, destacando dos grandes elementos: la matriz del marco lógico y los indicadores.

La aparición de la Matriz de Marco Lógico (MML), a principios de los años 70, es una consecuencia metodológica de la administración por objetivos propuesta por Peter Drucker en la década de los cincuenta y que se consolida en los años 60 del siglo XX. La *U.S. Agency for International Development, USAID* (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar la MML en la planificación de sus proyectos, siguiendo la línea metodológica de evaluación y control en torno al desempeño de las organizaciones.

Como parte del método se ha buscado evitar tres problemas frecuentes en proyectos de diversos tipos y montos:

- Existencia de objetivos múltiples en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos.
- fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con los métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planeado con los resultados efectivos.<sup>150</sup>

En el propio documento se aclara que la MML no es autosuficiente, ya que no soluciona por sí sola todos los problemas de la gerencia ni garantiza el éxito del proyecto. No es posible obtener una evaluación *ex-ante* sobre la conveniencia socioeconómica, ni la viabilidad financiera de un proyecto. Tampoco garantiza la ejecución del proyecto con una buena programación o un control efectivo y eficiente de la ejecución.

Por ello es necesario recurrir a otras herramientas y a técnicas complementarias de formulación y gestión de proyectos para saber si el

---

<sup>150</sup> ILPES, Boletín del Instituto No. 15, Metodología del Marco Lógico, 30 de octubre de 2004, pp. 7-8.

proyecto es conveniente para el país (evaluación social) y para la institución que lo emprende (evaluación privada). Tampoco asegura que el proyecto cuente con el apoyo de la comunidad y de las autoridades involucradas.<sup>151</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos define a un indicador como ***un valor numérico que provee una medida para ponderar el desempeño cuantitativo y/o cualitativo de un sistema.*** En México, para la Reforma al Sistema Presupuestario, RSP, los ***indicadores*** se definen como:

- Los parámetros que integran el sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos, que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados.<sup>152</sup>

Como parte de la nueva normativa presupuestaria se persigue potenciar el análisis económico de los datos que ofrece el Presupuesto así como su contabilidad, siendo un objetivo implícito el aproximarse a un presupuesto de gestión, considerando como tal aquél que permite el análisis riguroso de los medios utilizados y de los objetivos a alcanzar dentro de un proceso transparente de evaluación, así como su control permanente y su evaluación final.<sup>153</sup>

Los indicadores son fundamentales para la buena administración de la ejecución del proyecto y para la evaluación de sus resultados e impactos. Definen metas específicas que posibilitan estimar en qué medida se cumplen los objetivos en cuatro dimensiones: calidad, cantidad, cronograma y costos. Ello permite analizar la eficacia de los resultados del proyecto y la eficiencia con que éste se ejecutó o se opera.

Es recomendable que los indicadores se discutan y consensen con los principales actores involucrados en el proyecto. Ello permite que los resultados de la supervisión y evaluación, y las recomendaciones y acciones que surjan de dichos procesos, sean aceptados con mayor facilidad por todos esos involucrados. En la práctica puede observarse que en el sector central del gobierno resulta muy difícil medir a través de indicadores las actividades adjetivas con respecto a las sustantivas.

---

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>152</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, *Reforma al Sistema Presupuestario*

<sup>153</sup> Ministerio de Economía y Hacienda, IGAE, *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público*, Madrid, 2007, p. 19.

Con frecuencia pueden definirse muchos indicadores para cada uno de los niveles de objetivos de un proyecto. Más es recomendable utilizar el menor número de indicadores que permita evaluar bien el logro de cada objetivo. Un excesivo número de indicadores requiere de mucho esfuerzo para recopilar la información necesaria y calcularlos, distraendo así la atención del equipo encargado de los objetivos del proyecto, contribuyendo además a la subutilización y menosprecio de la información.

En algunos proyectos, puede ser difícil definir indicadores apropiados. En **tales casos es recomendable recurrir a indicadores indirectos ("proxy")**. Ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente nos interesa, medimos otra variable que tenga una relación lo más directa posible con el fenómeno de interés.

Puede afirmarse que el desarrollo de esta metodología del marco lógico y el establecimiento de sistemas de indicadores es todavía incipiente, y su aplicación aún queda en el nivel de ensayo o ejercicio, pese a los años que han transcurrido desde sus inicios y difusión por parte de las instituciones financieras internacionales (BM, BID, OCDE). En la actualidad el Presupuesto con base en Resultados tiende a abrir la pauta para que se utilice permanentemente.

## **10. Los Objetivos del Milenio**

La Organización de las Naciones Unidas, ONU, convocó en el año 2000 a los gobiernos de 189 países para adoptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio como un compromiso para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo. Uno de los propósitos era el de llegar a un consenso en torno a la definición de los Objetivos; otro muy importante era el de contar con registros estadísticos y procesos de información, que si bien no eran homogéneos, lo fueran siendo paulatinamente por lo menos para llegar a resultados equiparables.<sup>154</sup>

El compromiso de cumplir los Objetivos se establece para el año 2015 y su base de datos parte de 1990, para efecto de registro y proyección de los avances en el cumplimiento de los objetivos. Se tiene conocimiento de que pueden aparecer grandes diferencias en cuanto a la calidad de la información debidas al desarrollo desigual de los sistemas estadísticos de los países participantes. Aunque puede interpretarse que todos los países están trabajando firmemente en este compromiso de largo plazo,

---

<sup>154</sup> Naciones Unidas, *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio*, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2006.

ya que algunos países pueden estar muy rezagados, no se cuenta con la información precisa y oportuna de sus estadísticas.

Los países comprometidos deben hacer un gran esfuerzo interno para alcanzar las diversas metas que comprenden los Objetivos del Milenio, lo que implica un pacto fiscal que asegure eficiencia en el uso de los recursos del Estado, transparencia, rendición de cuentas, reglas claras y mayor disponibilidad de recursos para que el fisco pueda cumplir con las prioridades del desarrollo. Una de ellas es el cambio distributivo que eleve más rápidamente los ingresos de los estratos más pobres lo que permitiría alcanzar la meta en plazos más breves. Esta estrategia de crecimiento con equidad requiere, además, de cambios institucionales que sitúen a las políticas sociales en el centro de la estrategia de desarrollo.

En el desarrollo de este proyecto se encuentra la temática y difusión de la técnica de los indicadores de la que no puede prescindirse de su mención por ser un importante esfuerzo global en la materia, particularmente por sus dimensiones y alcances prácticos en que participan las diferentes economías que se comprometieron a su cumplimiento.

Sólo para fines ilustrativos es conveniente presentar el cuadro siguiente, en el que se detalla cómo se desprenden de los objetivos y metas los indicadores específicos propios del avance para cada país. En la Cuarta Parte de este trabajo se presenta el comportamiento de estos indicadores para el caso de México, considerando el periodo 2000-2011:

## Lista oficial de los indicadores de los ODM

**Los indicadores deberán ser desagregados por sexo y áreas urbanas y rurales cuando corresponda.**

***Vigente a partir del 15 de enero de 2008***

<b>Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)</b>	
<b>Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio</b>	<b>Indicadores para el seguimiento de los progresos</b>
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día (i) 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado



Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	<p>5.3 Tasa de uso de anticonceptivos</p> <p>5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes</p> <p>5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)</p> <p>5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar</p>
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	<p>6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años</p> <p>6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo</p> <p>6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA</p> <p>6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años</p>
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	<p>6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo</p> <p>6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida</p> <p>6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo</p> <p>6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis</p> <p>6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa</p>
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	<p>7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques</p> <p>7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)</p> <p>7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono</p> <p>7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros</p>
Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	<p>7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada</p> <p>7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas</p> <p>7.7 Proporción de especies en peligro de extinción</p>
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	<p>7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable</p> <p>7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados</p>
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios (ii)

<b>Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</b>	
<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p> <p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p>	<p><i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo</i></p> <p><b>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</b></p> <p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><b>Acceso a los mercados</b></p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p> <p><b>Sostenibilidad de la deuda</b></p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
<p>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles</p>	<p>8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles</p>
<p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>	<p>8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

Los objetivos y metas de desarrollo del Milenio están enunciados en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 países, entre cuyos representantes se encontraban 147 Jefes de Estado (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>), y en acuerdos posteriores de los Estados miembros en la Cumbre Mundial 2005 (Resolución adoptada por la Asamblea General - A/RES/60/1, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>). Los objetivos y metas están interrelacionados y deberían considerarse como un conjunto. Representan una asociación entre los países

desarrollados y los países en desarrollo, como se afirma en la Declaración, con el fin de crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.

i Para el seguimiento de las tendencias de la pobreza en los países, se debería utilizar indicadores basados en las líneas nacionales de pobreza, si se dispone de ellos.

ii En la práctica, la proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y d) viviendas construidas con materiales precarios.

## 11. La evaluación de las capacidades humanas

La administración pública se lleva a cabo a través de las instituciones, y éstas, materializadas en organismos administrativos o en disposiciones normativas, son conducidas por ciudadanos que han asumido el compromiso de responder las demandas del resto de la sociedad. Estos ciudadanos son los funcionarios públicos, quienes en diferentes niveles se hacen cargo de la función pública. Por ello es importante la visión diferente de la evaluación que ofrece Amartya Sen, quien parte de las variaciones del Producto Nacional Bruto *per cápita* como uno de los parámetros utilizados en el enfoque del desarrollo, para proponer incorporar la expansión de dos conceptos: las capacidades humanas y de la libertad. Para lograr evaluar las diferentes capacidades tiene que recurrirse a juicios de valor, y se hace la analogía de que ponderar los bienes como una medición operativa del ingreso real, responde a la medición del valor de intercambio; medición operativa que no existe para evaluar capacidades y los diversos aspectos de la calidad de vida.

Por supuesto que implica una gran dificultad el establecer precios de mercado para los bienes y luego hacerlo para el funcionamiento de los **seres humanos: la "medición del valor de intercambio" difícilmente** puede constituir una base automática de comparación de valoración.

No es difícil encontrar la disyuntiva basada en valor de intercambio cuando un árbol de decisiones implica la afectación de seres humanos, y es el caso de las obras públicas en las que se recurre a simplemente indemnizar, ya sea por obra nueva o por obra de emergencia, como es la construcción de una presa para evitar el riesgo de una ciudad, o bien hacer frente a la ocurrencia de derrumbes o inundaciones.

Sin embargo, en la administración de personal es muy común realizar la evaluación de puestos, la cual se realiza ponderando las actividades a realizar en cuanto a un perfil determinado, así como las cualidades de un aspirante a ocupar una vacante o bien tomando como parámetro el desempeño de la persona que lo está ocupando. Por supuesto, existen los tabuladores de remuneraciones que definitivamente son creados como parte de un mercado laboral donde se presenta una **"medición del valor de intercambio" como premisa básica. Adicionalmente pueden** concurrir factores subjetivos que favorezcan la incorporación a la empresa, sin que se sancione la decisión de la misma.

El servicio civil de carrera, o servicio profesional de carrera como se ha establecido más recientemente en México, responde de manera muy similar a ese mecanismo de evaluación de puestos, sólo que siendo

específicos para el servicio público y por tanto, sujeto a los trámites determinados por leyes y reglamentos, que se verá cuando se trate el caso de México. Para este caso, Sen va más a fondo y especifica que para evaluar la calidad de vida y diversas capacidades se requiere de un debate público como parte de un procedimiento democrático de “elección social” (*social choice*, como *public choice*). En este sentido las decisiones de valoración tendrían que pasar el examen de la sociedad, para lo cual se debe abrir el contexto de la participación de la gente en la toma de decisiones de política pública.<sup>155</sup>

A lo largo de este trayecto puede observarse que en las dos partes iniciales se ha abordado la revisión de aquellos elementos significativos para considerarse las raíces de la evaluación sobre el quehacer gubernamental, primeramente en aquellas corrientes de pensamiento que constituyen un soporte teórico en la administración pública, para luego llegar a las líneas específicas de la teoría en materia de la evaluación. En ambos casos existen referencias empíricas que han dado lugar a la adopción de procesos de evaluación en los sistemas de gobierno. En ese camino de lo general a lo particular la Tercera Parte se orienta a la revisión de algunas experiencias documentadas en países de América Latina, incluyendo el caso de México, con lo cual se busca vincular ese *background* de la teoría y la experiencia para llegar al origen de los esfuerzos de evaluación que se han aplicado en sus distintas etapas de administración pública.

---

<sup>155</sup> Sen, Amartya, “Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del Siglo 21”, documento presentado en la Conferencia sobre Teoría y Práctica del Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., septiembre 3-5 de 1996.

## **TERCERA PARTE**

### **Reflexiones sobre teoría y la praxis**

En esta revisión de las corrientes del pensamiento en materia de administración pública, y del enfoque particular al tema de la evaluación de la función pública, se ha dirigido el esfuerzo a encontrar la trayectoria y transformación de las ideas al respecto en un lapso que se ha procurado restringir a los últimos cincuenta años. La investigación ha procurado reunir la trayectoria teórica y el ejercicio práctico. De esta manera se ha permitido llegar a algunos de los elementos que en la actualidad dominan las decisiones de los gobiernos que se desempeñan en el contexto global, siendo el de México uno de los que ha venido adoptando nuevas tecnologías y metodologías para instalarse principalmente en las tareas del Poder Ejecutivo. No obstante se ha citado un ejercicio sobre las tareas del Poder Legislativo en las que la evaluación se ha centrado más en los procedimientos, que por el carácter de la actividad legislativa, lo cual tiene una gran repercusión en los resultados.

#### **1. Las ideas recientes sobre evaluación**

Como una aportación vigente en la materia es indispensable citar a Crozier, quien desde hace más de diez años realizó un estudio sobre la transición del paradigma burocrático a la cultura de la gestión pública, lo que a su vez pudiera asimilarse a las ideas de la nueva administración pública. Crozier también postuló al conocimiento como la clave para la transformación de sistemas humanos, como son los de la administración pública. En este sentido Crozier propugnaba por:

“...la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio. Por supuesto que no nos referimos a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos.

“Habrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines - los recursos - las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos

-especialmente los recursos humanos- y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas.<sup>156</sup>

"El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve; éste es un recurso muy importante que no suele ser tomado en cuenta por el hecho que no produce notoriedad. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. Por tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de éstas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos de los cuales no he descrito más que su filosofía.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas:

- a) la preparación de las decisiones,
- b) la evaluación de sus resultados y
- c) el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones."<sup>157</sup>

En materia de evaluación de resultados, enfoque de esta investigación, conviene transcribir las siguientes fracciones del texto de Crozier:

"La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Ésta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

"Esto les dará un propósito concreto a los funcionarios públicos y los estimulará a cooperar con socios que son indispensables pero que en su creencia, suelen restringir su libertad. Además, la evaluación, tendrá un

---

<sup>156</sup> En esta lectura no se descarta la idea de que buena parte de las políticas de adelgazamiento del sector público podrían basarse en la Teoría de las Restricciones, (*TOC, Theory of Constraints*) que fue descrita por primera vez por Eli Goldratt (en *La Meta*) al principio de los 80 y desde entonces ha sido ampliamente utilizada en la industria. Es un conjunto de procesos de pensamiento que utiliza la lógica de la causa y efecto para entender lo que sucede y así encontrar maneras de mejorar, donde los factores limitantes se denominan restricciones o "cuellos de botella". Las restricciones pueden ser un individuo, un equipo, una pieza de un aparato o una política local, o la ausencia de alguna herramienta. En términos contables, a esta teoría se le atribuyen mayores ventajas que el manejo de costos.

<sup>157</sup> Crozier, Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, CLAD, Rio de Janeiro, Brasil, 7 al 9 de noviembre de 1996, p. 5-8.

impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas, y aún legislación, sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

“No obstante debemos estar claros en cuanto a no sobrestimar el impacto inmediato del cambio de procedimientos. Lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones. Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas, las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

“Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Uno de los grandes éxitos de la evaluación ha sido la construcción de una división de evaluación en la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso de Estados Unidos. Sólo después de media docena de años de arduo trabajo y de éxitos muy bien preparados, fue posible penetrar de manera significativa la cultura política del Congreso de los Estados Unidos.

“Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia a través del tiempo. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales. Al igual que las personas que se entrenan para los grupos especializados, estos profesionales deben pasar sólo parte de sus carreras como evaluadores para evitar que se forme un grupo burocrático de expertos. Estos jóvenes profesionales tal vez pudieran y debieran ser entrenados en dos tipos de trabajo que sean intercambiables. Podría ser útil ofrecerles parte de su entrenamiento en otros países, ya que esto ampliaría el campo de sus métodos y su filosofía.

“Yo propondría para estas difíciles tareas la formación de un pequeño instituto de entrenamiento que se ocupe del entrenamiento y también de la investigación y aún de la acción. Pudiera constituir un dinámico centro intelectual al cual los profesionales desearían regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales.”<sup>158</sup>

El cambio en la administración pública se ha instalado en el contexto de la llamada **reforma administrativa**, que en la práctica ha adquirido un carácter de permanencia incorporando cambios de muy distintas dimensiones en los ámbitos de gobierno. Puede decirse que las reformas administrativas se han utilizado también como bandera política y en círculos de estudio se ha considerado como materia de análisis global y local, como es el caso del CLAD, de la OCDE, de la ONU, el INAP, entre

---

<sup>158</sup> Crozier, Michel, *Ibidem*, pp. 7-8.



otros, que son organizaciones que mantienen el tema dentro de sus agendas y programas de estudio.

La evaluación ha sido tema de discusión en seminarios especializados y cuyos planteamientos pueden ser controversiales, para llegar a un ***gobierno del futuro*** como fue el Symposium celebrado en París en septiembre de 1999.<sup>159</sup> Si bien se aclara que para ese evento no hubo un acercamiento correcto a una reforma administrativa, se tuvo la oportunidad de revisar el papel de los gobiernos de 29 países de la OECD que presentan desde pequeños a crecientes cambios en los procesos públicos que se orientan precisamente hacia la gobernanza, como es el caso de las aportaciones de Jean Claude Thoenig en este seminario<sup>160</sup>.

Al respecto Thoenig señala que la evaluación puede utilizarse para mejorar los planes de reforma a través del conocimiento sobre el incremento en la eficiencia del gobierno, el aumento en la rendición de cuentas y ofrecer transparencia a los criterios de los propios gobiernos para medir el éxito de la reforma en cuestión. Sin embargo, Thoenig advierte que no debe esperarse demasiado de la evaluación. Acepta que es una herramienta valiosa con usos y limitaciones específicos. La mayoría de las evaluaciones han tendido a enfocarse sobre la administración y eficiencia más que a la eficacia. La evaluación exitosa es flexible y sucesivamente creciente, adicionando valor, llenando huecos en el conocimiento en cada oportunidad que se presente.

Así también, Thoenig advierte que la evaluación no es utilizada tan frecuentemente como debiera ser. Algunos funcionarios pueden ver la evaluación como un reto a su autoridad por los expertos de fuera del gobierno o como una herramienta para separar la agenda política. Los evaluadores mantienen también una cierta responsabilidad para el uso limitado de una reforma. Algunos buscan definir las metas y contenidos de una reforma más que reconocer que éste es el papel de los funcionarios encargados de diseñar la política. Otros enfoques sobre la conducción de evaluaciones es que son perfectas metodológicamente más que producir resultados que estén en tiempo y sean útiles.

---

<sup>159</sup> OECD, **Symposium "Government of the Future: Getting from Here to There"**, Paris, 14-15 de septiembre de 1999, Informe preparado por Edwin Lau, del Servicio de Administración Pública de la OECD, y publicado en el año 2000, p. 11.

<sup>160</sup> THOENIG, Jean-Claude, **"Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms"**, documento aportado al Symposium **"Government of the Future: Getting from Here to There"**, *Governance*, organizado por la OECD en Paris, los días 14-15 de septiembre de 1999, pp. 70-72.

A su vez, Thoenig enfatiza en que los países no necesariamente **requieren de una "cultura de evaluación"** para utilizar la evaluación, y refiere que si se coloca a la reforma en su propio contexto se puede incrementar el uso de la evaluación ofreciendo información aplicable en la respuesta de los problemas cotidianos. En este sentido Thoenig propone tres condiciones para hacer la evaluación más creíble y aceptable por los usuarios potenciales:

- 1) Debe ser patrocinada por personas confiables con experiencia práctica en evaluación y acceso directo a los funcionarios que diseñan las políticas.
- 2) Debe responder a una necesidad o a un problema concreto.
- 3) Debe ser adecuada en relación a una reforma.

La evaluación requiere **acceso** para producir un impacto, así como también debe tener un **propósito**. Para que una evaluación responda a un problema específico, éste debe estar claramente definido y la actividad medida debe estar limitada en su ámbito. La meta de la evaluación debe ser para proporcionar el conocimiento utilizable que se base sobre datos empíricos. La evaluación necesita ser oportuna. Dentro de los límites de la evaluación Thoenig reconoce que la primera tarea de la evaluación es proporcionar una **descripción objetiva** de una actividad. El incremento en las reformas al sector público parece conducir a un crecimiento en el uso de la evaluación; Thoenig apunta en particular al uso exitoso de un acercamiento descentralizado y participativo a la evaluación en el que las agencias estén animadas para captar y compartir información, mientras una unidad central sirva para asegurar la rendición de cuentas.<sup>161</sup>

Esta información, producida por un sistema de seguimiento y evaluación tendrá utilidad en la medida en que se pueda tener acceso a la misma y **que sea usada realmente ("consumida")**, es decir, **qué tan relevante** puede ser para sus usuarios. Una evaluación será más relevante en tanto exista demanda, al menos potencial. Ciertos tipos de información son útiles para unos usuarios, pero no para otros. Así también la relevancia de la información depende también de la oportunidad en que se realiza la evaluación ya que si sus resultados se hacen disponibles después de tomar las decisiones, no sirven ni a los gerentes ni a la sociedad.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> OECD, *Ibidem*, pp. 70-72.

<sup>162</sup> Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia, *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina, Informe comparativo de 12 países*, BM y CLAD, Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3, Washington, D.C./Caracas, enero 2008, pp. 27-28.

Referirnos a la evaluación de la función pública nos abre tal diversidad de opciones que hace complejo el establecimiento de parámetros que permita su medición y seguimiento, particularmente si la función pública se comprende como una función de Estado. Esto no significa que sea imposible, pero sí complicado, y quizá el paso más importante para lograrlo lo constituye la voluntad política del gobernante para abrir y ofrecer estos elementos al ciudadano. Éste por su parte tendrá que hacer su parte corresponsable, como la voluntad válida del ciudadano para analizar y cuestionar la información que se le brinde. Es aquí donde debe generarse la rendición de cuentas ciudadana, que a partir de la sociedad civil organizada se establezcan los mecanismos para sustentar objetivamente los cuestionamientos que realice sobre la actuación y resultados de la función pública.

Sin embargo, hablar de voluntad ciudadana no es un asunto sencillo, y de hecho el tema remite a tres campos relevantes: el de la historia, el jurídico y el de la psicología. Los dos primeros pueden vincularse más estrechamente con la voluntad del Estado. La última responde más a la voluntad del individuo, aun cuando sea para hacer frente a las decisiones de gobierno. En el caso particular de la historia la referencia puede hacerse sobre la voluntad general que Rousseau invocó a los ciudadanos franceses antes de su Revolución.

La apertura gubernamental, además de la voluntad política, requiere del soporte jurídico que obligue a las instancias del poder a cumplir con los compromisos de ejecución de planes, programas y presupuestos para llegar a resultados e impactos de las políticas públicas. Es pertinente hacer mención de la reciente modificación constitucional en México, particularmente del artículo sexto, en el que se dispone que la amplia difusión de la información pública se observe también con especial atención.<sup>163</sup>

## **2. Experiencias en diversos países**

Puede considerarse que en la administración pública contemporánea las primeras experiencias en materia de seguimiento y evaluación de resultados de la gestión y las políticas públicas provienen de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

---

<sup>163</sup> Esta cita se complementa en el apartado 4 a) de la Tercera Parte de este trabajo (pág. 152).

Económico (OCDE),<sup>164</sup> los que desde los años setenta del siglo pasado se han concentrado en desarrollar herramientas y sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).<sup>165</sup> Buena parte de los países emergentes se han sumado a este esfuerzo y paulatinamente han comenzado a utilizar dichas herramientas, vinculándolas a la implementación de una gestión pública orientada a resultados y su consecuente implicación presupuestaria, una *nueva gerencia pública*.

No hay mucho optimismo en cuanto a la posibilidad de que los países emergentes adopten plenamente las experiencias obtenidas por los países desarrollados, dadas las diferencias que existen en términos de los contextos institucionales, políticos, económicos y sociales, sin embargo se han considerado muchos de los lineamientos de la OCDE para generar los marcos de referencia y establecimiento de sistemas de SyE.<sup>166</sup>

En el caso específico de Norteamérica, B. Guy Peters señala que en particular Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, México, se han transformado en *rights-oriented services*, lo que significa que son países en los que se privilegian la participación y la inclusión ciudadana en las tareas de gobierno. No obstante, Peters advierte que ello se puede convertir en una nueva forma de clientelismo. La idea de **"empoderamiento"** está presente en muchas de las decisiones que se han tomado en los últimos años, sin que esto implique una oposición a la búsqueda de eficiencia. Sin embargo, ninguno de los tres países ha encontrado solución para esa creciente complejidad, aunque los tres intentan enfrentarla.

Cabe hacer mención, en el caso de México, que los esfuerzos de la planeación del desarrollo iniciados en los años ochenta del siglo pasado, ya incluían los principios de la participación social y de la evaluación como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo que

---

<sup>164</sup> Los países que actualmente conforman la OCDE son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía.

<sup>165</sup> Para efectos del desarrollo de este tema se han considerado similares los términos MyE, SyE, y M&E.

<sup>166</sup> Cunill y Ospina, *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina*, p. 13.

antecede a la presencia de la OCDE en México en el año 1994.<sup>167</sup> Los avances logrados a la fecha aún son incipientes.

En Norteamérica se ha distinguido un enfoque para aceptar la Nueva Gerencia Pública, según señala B. Guy Peters:

**“el rasgo que permite esa identificación es que se ha dado un impulso más democratizador y participativo de lo que se ha aceptado y desarrollado en otros contextos. Esto ha dado como resultado que el énfasis en la eficiencia no aparezca como el más relevante y que, por el contrario, en la reforma administrativa continúan prevaleciendo valores políticos.”**<sup>168</sup>

Al tratar de encontrar una línea precisa sobre el objeto de la evaluación se encuentra una diversidad de criterios gerenciales que pueden encaminarse al desempeño, a los programas, a la función pública, a los resultados, entre otros. No es de extrañarse que en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia se soslaye el aspecto normativo, bajo el argumento de preferir el alcance de resultados. Cuando se busca un esquema comparativo entre países el estudio se vuelve más complejo, ya que se deben ubicar las condiciones individuales de cada país, aun cuando sean sólo metodologías orientadas al seguimiento y evaluación del objeto de estudio. Éstas deben adecuarse a las condiciones particulares.

Cunill y Ospina asumieron la responsabilidad de realizar un estudio comparativo sobre los sistemas de monitoreo y evaluación de doce países de América Latina, particularmente de aquéllos que ya han asumido una gestión pública basada en resultados, como consecuencia de procesos de modernización de la administración pública, de mecanismos de descentralización fiscal, política y administrativa, e incluso abarcando esquemas democráticos en el terreno político electoral. La investigación se orienta a sistemas de SyE transversales, que cubren o pretenden cubrir el conjunto de gobierno como tal:

“En particular, cobra importancia el problema de la rendición de cuentas frente al cambio radical de las reglas del juego político y administrativo: nuevas formas de gobernanza incluyen el mayor número de actores sociales autorizados para participar en la identificación de aspiraciones y problemas colectivos y en la toma de decisiones, que contribuyen a distribuir la responsabilidad para afrontarlos. La creación de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación, liderada por países como Colombia, Chile, Costa Rica, Uruguay y Brasil, seguidos por otros países

---

<sup>167</sup> Programación y Presupuesto, Secretaría de, *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, México, 1985.

<sup>168</sup> Pardo y Velasco, *La gerencia pública en América del Norte*, 2009, pp. 24 y 25.

como México, Perú y Argentina a partir de la década final del siglo pasado y su interés por considerar no sólo la implementación sino los resultados de las acciones, ilustran la profundidad del cambio y la variedad de respuestas a estos desafíos.”<sup>169</sup>

Las autoras parten de cada país como caso de estudio, y la unidad de análisis son los sistemas de SyE o el conjunto de herramientas que tienen potencial para convertirse en sistemas. El protocolo para el análisis consideró las siguientes características mínimas de un sistema a nivel nacional:

- a) La existencia formal del sistema;
- b) Si está bajo ley o decisión institucional, con unidad coordinadora y nombre propio;
- c) manejo del sistema por una entidad con funciones y autoridad sobre toda la administración pública, más que con funciones especializadas;
- d) regularidad de las actividades;
- e) actividades de SyE que representan la tarea básica del sistema;
- f) intención de cobertura global (aunque no se hayan cubierto aún todas las áreas de la administración central);
- g) uso de la información resultante de las actividades de SyE;
- h) articulación explícita de los usuarios y de las funciones del sistema;
- i) ubicación del sistema bajo la autoridad de la rama ejecutiva (existen sistemas de evaluación y control tradicionales en la rama legislativa, pero con una función más reducida);
- j) rol regulador del sistema de la administración pública; y,
- k) finalmente, una mínima densidad instrumental, o sea una serie de herramientas e instrumentos desarrollados sistemáticamente para realizar SyE.

Así también, se atiende el problema básico que concierne a la relativa **indefinición o uso arbitrario de los términos “evaluación” y “seguimiento”** el cual ya se ha tratado en la Segunda Parte de este trabajo cuando se hace referencia al trabajo de Zall y Rist (págs. 83 y 84), sin embargo conviene retomar las precisiones que sobre estos términos hacen las autoras:

“...aunque el seguimiento y la evaluación tienden a ir de la mano, representan dos herramientas diferentes.

El **seguimiento** es la valoración recurrente del avance de una intervención, usando indicadores de desempeño seleccionados **a priori**. Los indicadores pueden ser cualitativos y pueden enfocar el proceso y/o resultados. Sin embargo, el seguimiento no explica las causas de lo que se documenta, ni ofrece la oportunidad de aprehender la complejidad de los procesos detrás de las mediciones realizadas.

---

<sup>169</sup> Cunill y Ospina, *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina*, p. 11.

La *evaluación*, en contraste, es una valoración puntual de una intervención, mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados e impactos, o de los tres, a fin no sólo de documentar patrones, sino también de explicarlos y/o comprenderlos, capturando su **complejidad.**<sup>170</sup>

En este sentido se hace la observación de que en algunos de los casos de estudio pueden encontrarse sólo sistemas de monitoreo, siendo menos fuerte o inexistente el papel de la evaluación. Así también pueden encontrarse un conjunto de herramientas para el seguimiento o evaluación, sin que esto signifique la existencia de un sistema de SyE. De hecho, el grado de institucionalización de los sistemas y herramientas para SyE dentro de la administración pública de cada país puede ofrecer diferencias. Si bien se hace la recomendación de continuar realizando estudios comparativos en cuanto las experiencias sobre SyE, éstos deben tender a establecer patrones o a la generalización de lecciones.

Las autoras especifican que el referente de su investigación es *la gestión para resultados*, junto con la importancia de considerar el tema del SyE como parte de los cuatro momentos del ciclo de la gestión de las políticas públicas de desarrollo: planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación.<sup>171</sup> Es relevante la acotación que se hace en cuanto a que la introducción y desarrollo de sistemas de SyE en el sector público, especialmente cuando se enfocan en los resultados, van más allá de ser un simple ejercicio de aplicación de tecnologías modernas a la gestión pública. En realidad se trata de un ejercicio de carácter político y gerencial.<sup>172</sup>

Esto último podemos percibirlo en la clasificación de sistemas de SyE que se hizo en el estudio de casos, y que por supuesto que pueden darse divergencias respecto a los criterios de selección, pero al menos se tiene la referencia de los principios de institucionalización:<sup>173</sup>

### **1. Sistemas con orientación predominantemente política**

- Sistemas multifuncionales referidos al Plan Nacional de Desarrollo:

---

<sup>170</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 14.

<sup>171</sup> Cabe mencionar que en México se ha conocido como proceso de planeación, en el que se consideran etapas como las siguientes: formulación (diagnóstico), instrumentación (programación, presupuesto y ejecución), control (monitoreo) y evaluación. (Ver Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, 1984).

<sup>172</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 15

<sup>173</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 33

- a) SINERGIA (Sistema de Evaluación de Resultados de la Administración Pública) de Colombia
- b) SINE (Sistema Nacional de Evaluación) de Costa Rica
- c) SINASID de Nicaragua
- Sistemas multifuncionales en contextos carentes de planes de desarrollo institucionalizados:
  - a) Sistema PEG-SEV (Sistema de Evaluación de la Administración basado en Resultados) de Uruguay
  - b) Sistema SIERP-Gerencia de Honduras
- Sistemas monofuncionales de seguimiento de metas presidenciales:
  - a) SPG (Sistema de Monitoreo de la Programación Gubernamental) de Chile
  - b) SMMP de Brasil
- 2. Sistemas con orientación predominantemente económica**
  - Sistemas multifuncionales en contexto de lógica presupuestaria:
    - a) SCG de Chile
    - b) Sistema SSEGP de Perú
    - c) SSEEP de Argentina
  - Sistemas multifuncionales basados en un Plan Nacional de Desarrollo:
    - a) SED de México
  - Sistemas monofuncionales basados en un Plan Nacional de Desarrollo:
    - a) MCE-SIPP de Paraguay
- 3. Sistemas con orientación expresamente económica y política**
  - Sistema de MyE del Plan Plurianual de Brasil
  - Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del PND de Bolivia.
- 4. Sistemas con orientación social**
  - Los casos de México, Chile, Brasil y Argentina.

A su vez señalan que la falta de delimitación conceptual y de consenso acerca de los que se denomina **genéricamente un "sistema de seguimiento y evaluación" nacional en cada país es un problema que limita la comprensión acerca de ellos, más cuando se tiene como propósito establecer comparaciones válidas.** Por eso, la investigación prestó una especial atención a la definición de las fronteras del objeto de estudio; esto es, a determinar la unidad de análisis para los estudios de caso.

Debe reconocerse que el trabajo empírico existente en América Latina y la información recolectada a través de esfuerzos sistemáticos de intercambio de experiencias promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo hacen evidentes los avances sustantivos en la implementación de sistemas de SyE en la región, los cuales se relacionan, en mayor o menor medida, con la preocupación por generar



una cultura de gestión orientada a los resultados. Las áreas principales de aplicación de un sistema de SyE se enfocan a: la planeación gubernamental, la asignación del gasto, el aprendizaje para mejorar la gestión de programas y la prestación de servicios públicos, así como la rendición de cuentas dentro y fuera de la administración pública.<sup>174</sup>

El surgimiento de herramientas y sistemas en cada nación, obedece al marco de coyunturas particulares que los incluyen en su desarrollo e implementación, razón por la que se citan los casos específicos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, cuyas experiencias en cuanto a seguimiento y evaluación reflejan consistencia en sus esfuerzos durante las últimas dos décadas.

En el caso de Argentina cabe destacar cómo ese gobierno adopta tácitamente un Sistema de Gestión por Objetivos y Resultados, con todo lo que ello conlleva como es la planeación estratégica, una mayor apertura a la participación social y una gestión más eficiente dentro de un enfoque sistémico. Dicho Sistema se divide en dos subsistemas, el de responsabilización y el de gestión estratégica. En el primero se reorienta la responsabilidad de los funcionarios públicos al logro de productos y resultados concretos y verificables, en vez de sólo el cumplimiento de normas y procedimientos. En el segundo se encuentran las herramientas de alta dirección que deben sistematizar el proceso de conducción y gerencia de las instituciones públicas, en un contexto de planeación estratégica.

Es en el subsistema de gestión estratégica donde se ubica el componente de **monitoreo y evaluación**, en el que además del seguimiento permanente sobre el grado de ejecución de los programas, los estándares de calidad, el cumplimiento de los compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y el alcance de resultados, también se evalúa a través de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, a efecto medir el cumplimiento de metas y objetivos.<sup>175</sup>

En otro estudio comparativo, que refiere al caso argentino, -que podría no ser consistente con los datos previos por las fechas de su realización- la función de seguimiento y evaluación se estructuró alrededor de tres sistemas independientes, a cargo de diferentes instituciones y sin coordinación entre ellos. Estos sistemas se conocen como **Sistema de**

---

<sup>174</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 61.

<sup>175</sup> Argentina, República, Jefatura de Gabinete de Ministros, *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Buenos Aires, enero 2007.

**Monitoreo Físico y Seguimiento** (PFMS) de la Oficina Nacional de Presupuesto; el **Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales** (SIEMPRO) y el esquema de monitoreo **Sistema de Administración basado en Resultados** (RBMS).<sup>176</sup>

En dicho estudio, preparado por Ariel Zaltsman, se analizan las formas en que otros cuatro países han organizado sus funciones de seguimiento y evaluación. Éstos son Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, cuyas experiencias, junto con las de Argentina, se toman como base para desarrollar un sistema nacional de seguimiento y evaluación en Brasil.<sup>177</sup> Precisamente en Brasil, a partir de su Plan Plurianual 2008-2011 se realiza la Evaluación de la Dimensión Estratégica a lo largo de la ejecución del Plan, enfocándose a los resultados de las políticas públicas prioritarias, a sus relaciones con las variables centrales para el desarrollo, así como a las perspectivas para los años siguientes. De esta manera se espera contribuir para consolidar la práctica de la evaluación de políticas públicas, centrando sobre todo en su eficacia y eficiencia, medidas en función de las vulnerabilidades y déficit que se procuran atacar y de las potencialidades que contribuyen a que sean efectivas.<sup>178</sup>

En Brasil se está considerando la adopción de la nueva gerencia pública en términos de que la evaluación de resultados implica la necesidad de conjugar controles institucionales y de resultados, introduciendo además, el control social, haciendo además, menos relevante controlar mediante la norma la acción del servidor público, que ser evaluado por los resultados de sus acciones. Los avances también son aún incipientes.<sup>179</sup>

En Chile, las funciones de SyE están generalmente organizadas en dos sistemas. Uno de ellos se conoce como Sistema de Control de Gestión (SCG), y el otro como Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG). Estos dos sistemas se crearon y permanecen bajo la jurisdicción de diferentes instituciones, sin embargo sus actividades de SyE aparecen para complementar a cada uno de los otros.<sup>180</sup> El sistema SPG se ha sostenido ya durante cuatro periodos

---

<sup>176</sup> Zaltsman, Ariel, *Evaluation Capacity Development*. p. iv.

<sup>177</sup> Zaltsman, *Ibidem*, p. 1.

<sup>178</sup> Silva, Paulo Bernardo, Apresentação do Relatório de Avaliação, Plano Plurianual 2008-2011, Avaliação da Dimensão Estratégica, publicado por el Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2009, p. 12

<sup>179</sup> Alpino y Girardi, "Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil", *Revista del CLAD*, No. 50, p. 123.

<sup>180</sup> Zaltsman, Ariel, *Ibidem*, p. iv.

presidenciales, y aunque no existe un fundamento normativo expreso es desde 1991 un sistema monofuncional de seguimiento de metas presidenciales. El SCG es un instrumento clave para desarrollar un presupuesto orientado a resultados. Constituye un sistema multifuncional en contexto de lógica presupuestaria, el cual a partir de los años noventa del siglo pasado se legisla la obligación de rendir cuentas sobre los resultados de la gestión de las organizaciones a la entidad encargada de racionalizar el gasto, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda para llegar en el año 2000 a un sistema unificado.<sup>181</sup>

Hacia este sistema es la propuesta de instalar en Chile la “**Agencia de Evaluación de Políticas Públicas**” como consecuencia a su vez del Programa de Evaluación de Programas en la Dirección de Presupuestos puesto en marcha en 1996 y derivado de un acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo. Los mecanismos se orientan a la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y a la Evaluación de Impacto (EI). La finalidad del programa se inclina a observar que los resultados de las evaluaciones pudieran tener un correlato en las decisiones políticas sobre asignación de recursos y que los evaluados tuvieran suficientes **incentivos para hacer un “adecuado uso de los recursos públicos”** asignados. Las experiencias son materia de análisis y debate, y puede decirse que la instalación de la Agencia está todavía en un proceso de maduración buscando que la práctica de la evaluación mantenga estabilidad en el tiempo, se asocie a instancias formales de decisión, incentive instancias de reflexión en los evaluados y genere información aceptada por los actores involucrados.<sup>182</sup> La permanencia de la evaluación y la satisfacción de usuarios, son sin duda elementos nodales para su ejercicio, además de abrir la pauta para la metaevaluación.

En el caso de SINERGIA, que es el sistema de monitoreo y evaluación desarrollado por Colombia, está administrado por el Departamento de Planeación Nacional. Su diseño original incluyó un esquema de seguimiento basado en indicadores, que ascienden a 500 indicadores de ejecución, así como una serie de evaluaciones oportunas y de impacto de determinados programas. El componente de evaluación se hizo totalmente operacional en 2002. Adicionalmente el sistema se creó originalmente para monitorear y evaluar la implementación de las políticas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo en lugar de un instrumento administrativo de apoyo organizacional. La información que

---

<sup>181</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 64.

<sup>182</sup> Olavarría Gambi, Mauricio, “La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados” en *Revista del CLAD*, No. 54, pp. 143-178.

proporciona SINERGIA se utiliza intensivamente por la Presidencia de la República en sus reuniones mensuales de control administrativo con cada ministro y en sus reuniones semanales que pueda tener con cada municipalidad a lo largo del país.<sup>183</sup> Al enfrentarse los diseñadores del sistema con la carga de los recursos financieros y humanos que pudieran haberse requerido para crear un sistema externo de SyE, optaron por basarse en autoevaluaciones por entidades.<sup>184</sup>

Existen otras referencias sobre países en vías de desarrollo que también documentan sus esfuerzos en materia de SyE, como son casos en países del África y Asia. El interés por los resultados se manifiesta además internacionalmente a través de estímulos a la adopción de sistemas de evaluación orientada a resultados relacionados con la eliminación de la pobreza o del aumento de la transparencia, como por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (PPAE).<sup>185</sup> Es por ello que Cunill y Ospina hacen hincapié en que los sistemas de SyE en el sector público cobran sentido para el desarrollo cuando se relacionan explícitamente con una gestión pública orientada a resultados, esto es, una gestión que se organiza para obtener resultados deliberadamente identificados en referencia con las grandes aspiraciones sociales, articuladas en los planes de gobierno y las políticas públicas que los ponen en marcha. Los mecanismos generados por lograr esta aspiración a su vez fortalecen la rendición de cuentas en el sector público, modernizando y democratizando simultáneamente la gestión pública. De no existir esta vinculación, los sistemas de SyE no garantizan el desarrollo de una cultura orientada a los resultados.<sup>186</sup>

El gerente público debe considerar tanto objetivos sustantivos como objetivos contextuales, es decir, aquéllos que se refieren a la misión organizativa y buscan cambiar la realidad, mientras que los contextuales buscan proteger la incidencia del valor de lo público en los procesos y sistemas públicos, garantizando además el mejor uso de sus escasos recursos. Los objetivos contextuales, por tanto limitan la capacidad del gerente para organizar los factores de producción exclusivamente de

---

<sup>183</sup> López-Acevedo, Gladys, *et al* editors, *Building Better Policies*, The World Bank, Washington, D.C., 2012, p. 25.

<sup>184</sup> Zaltsman, Ariel, *Ibidem*, p. 6.

<sup>185</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 13; Zall Kusek y Rist, 2004.

<sup>186</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, pp. 16, 17.

acuerdo con sus preferencias frente a los objetivos sustantivos a sus puntos de vista como profesional (Wilson, 1989).<sup>187</sup>

Las autoras a quienes se ha hecho referencia en esta comparación acotan la distinción que debe hacerse entre los que se piensa implementar en cuanto a herramientas y consolidación de sistemas, frente a la práctica de caer en una parálisis, como la que se observa en algunos sistemas una vez anunciada su creación oficial, en los que se perciben lagunas de uno o dos años en las cuales el proceso parece haberse congelado, como son los casos de Perú, México y Bolivia, evidenciándose síntomas preocupantes de falta de voluntad política o de inercias al interior de la administración pública que no contribuyen a legitimar los futuros sistemas.<sup>188</sup>

### **3. Actualidad de la evaluación en México**

Es común que algunos de los planteamientos que promueven cambios en la administración pública provengan de instituciones o de estudiosos de la materia que se instalan en ese proceso permanente de reforma administrativa. Así también al enfocar la revisión al nivel local se puede ubicar el papel que México ha asumido en dicho contexto global, al adoptar técnicas administrativas que tienden al mejoramiento de la planeación del desarrollo y del ejercicio presupuestal, y por supuesto particularizando en materia de evaluación.

La revisión de las disposiciones que han puesto en marcha los últimos gobiernos en México conduce al PbR y al SED. Sin duda, un Presupuesto con base en Resultados y un Sistema de Evaluación del Desempeño son elementos que pueden convertirse en paradigmáticos de un nuevo institucionalismo en función de su perspectiva de cambio en las instituciones públicas, sin embargo deben considerarse ciertas limitaciones que señala Uvalle:

**“El cambio institucional en México no se relaciona mecánicamente** con las tesis del neoinstitucionalismo, pero es coincidente con algunas de sus premisas fundamentales para la adopción de las políticas públicas como son: los derechos de propiedad, la certidumbre jurídica, los costos de transacción, la identidad de las instituciones, la esencia de las organizaciones, la economía de la información, los contratos y los

---

<sup>187</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 16.

<sup>188</sup> Cunill y Ospina, *Ibidem*, p. 109

incentivos. Dichas premisas son consideradas centrales para el diseño y funcionamiento de las instituciones que corresponden a la economía de mercado y a la **existencia de un Estado constitucional y democrático**<sup>189</sup>

En principio puede observarse que los planteamientos se circunscriben a un objeto muy abstracto: la administración pública, como un ente anónimo que tiene la capacidad de moverse o reaccionar frente a las necesidades de la sociedad. De hecho, las acciones dentro de los distintos niveles administrativos no se realizan de manera autónoma o inercial, forzosamente son y deben ser realizadas por seres humanos que analizan, reflexionan y toman las decisiones, tanto a nivel cupular como a nivel operativo. En ello se implican responsabilidades como en toda actividad administrativa en las que existen recursos presupuestales, financieros, humanos, entre otros, que deben encauzarse al cumplimiento de metas. Son estas acciones las que pueden ofrecer resultados tanto por la planeación como por la ejecución del presupuesto, más aún cuando se abriga la idea de abrir el proceso a la participación social.

Como otra forma de presentar un análisis cualitativo que coadyuve a generar un contexto del caso mexicano y que aporte a las conclusiones es conveniente citar la selección de algunas notas que a modo de diagnóstico presentan Perlman y Pineda relativas a las características de la administración pública mexicana que se analiza:

**“...en la década de los ochenta el Estado mexicano fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público.”**

**“Esos dos ejes, la agenda de la democratización y el redimensionamiento de las estructuras gubernamentales, son dos caras de una misma unidad, y han florecido a la luz del régimen mexicano que combinaba autoritarismo e hipertrofia, en el cual el ámbito estatal y el aparato gubernamental se acompañaron con el autoritarismo burocrático.”**

**“A partir de los años ochenta, como en ninguna otra década del siglo XX, se vivió en una sociedad compleja, informada, plural, diferenciada y participativa; pero por otro lado, actualmente son millones las mujeres y los hombres de México que viven en condiciones de marginación, de falta de incentivos, con bajos niveles de educación y sometidos en la incertidumbre de la pobreza cultural, ideológica y económica.**

**“Son cuatro los aspectos que explican esta realidad:**

---

<sup>189</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo” en *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* coordinado por Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda, pp. 137-138.

1. Fallas en el mercado que provocó el Estado interventor, caracterizado por la ausencia de definiciones político-administrativas de largo plazo.
2. Falta de capacidad gubernamental en la formulación e implantación de políticas.
3. Incapacidad para gobernar con un nítido sentido social, soslayando los enfoques de políticas racionales y sensibles, para mantener la cooperación social territorial.
4. Carencia de un cuerpo de profesionales, explícitamente preparados, para formular, implantar y dar seguimiento a las políticas gubernamentales.”<sup>190</sup>

Las características del sistema político mexicano y su gestión gubernamental, citadas en esta aportación provienen a su vez de Luis F. Aguilar, y se pretende mostrar como indicadores cualitativos sobre las características de los gobiernos posrevolucionarios, previos a dos situaciones que cambiaron el escenario nacional:

1. La crisis económica de 1982.
2. Las elecciones de 1988.

Los indicadores se resumen a continuación:

- a) Preeminencia del gobierno federal sobre los gobiernos estatal y municipal.
- b) La toma de decisiones se ha distinguido por su amplia autonomía y discrecionalidad, con una escasa participación y discusión de los sectores de la población.
- c) Se considera a la gestión pública como la fuente primaria de la legitimidad gubernamental.
- d) En la etapa de los gobiernos posrevolucionarios se eligió la gestión directa de las políticas, con el propósito de lograr un mayor control y protagonismo de la acción gubernamental en busca de legitimidad y apoyo de los diferentes sectores.
- e) Regulación de las conductas económicas estatales.
- f) El papel del Estado rector con énfasis en:
  - Una administración pública cuya composición de los recursos humanos se basa en criterios de lealtad personal, en contradicción con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia profesional.
  - Al paso del tiempo, el enorme aparato político centralizado que mantuvo la cohesión social, terminó por revelarse en un Estado con un amplio déficit fiscal, con crisis económicas y sociales

---

<sup>190</sup> Perlman, Bruce J. y Pineda, Juan de Dios, “Características de la Administración Pública Mexicana” en *Nuevo institucionalismo mexicano e institucionalidad en México*, coordinado por los mismos autores, UAEM, *The University of New Mexico*, pp. 47-48.

recurrentes a partir de la década de los ochenta, y con una base social descontenta por las políticas de ajuste económico.<sup>191</sup>

Sobre estas características se concluye que el arreglo funcional del Estado mexicano se distinguió en lo político por un poder centralizado y unipersonal; y en el ámbito administrativo público por un gigantismo burocrático, por excesivo gasto público que conduce a un Estado obeso que implica un alto costo presupuestal. Al respecto, Perlman y Pineda concluyen que:

**"Ahí está el papel de los nuevos servidores públicos en nuestro país:** entender que su fuente de poder, de legitimidad, tiene como propósito original servir a la sociedad, con eficiencia y ética. La legitimidad no la da el poder político: ése es el resultado, la consecuencia. El poder consiste en responder y ejercer una función pública para la sociedad. Con todo, hay que señalar que en ocasiones ese cambio de actitudes resulta del conflicto, de la formación de acuerdos, y de ahí que ese dinamismo deba revelarse en una función pública legítima y legal, cooperativa, **organizada.**"<sup>192</sup>

En el proceso de revisión de los elementos que permitan evaluar la *función pública* en México se encuentra un primer escollo, que es el de comprender el propio concepto. En la actualidad el gobierno mexicano ha creado la Secretaría de la Función Pública y no es evidente el concepto que da lugar a su propia existencia: la función pública.

Esta Secretaría es una consecuencia de la transformación sexenal de la inicial Secretaría de la Contraloría y Gestión Pública (SECOGEF), que luego se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Dados los avances difundidos por la OCDE en materia de gobierno desde los años setenta, posiblemente debería encontrarse en los propósitos de esta Secretaría el de constituirse en una dependencia normativa y orientadora de las acciones del gobierno federal, y más concretamente enfocarse a la función pública como tal, definiéndola para su mejor atención y dimensionamiento, que en sentido estricto se enfocaría a la función administrativa del poder ejecutivo. Esto no ocurre, ya que en la descripción de sus atribuciones se observa el predominio de un carácter punitivo y fiscalizador:

**Misión:** Consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente.

**Visión 2020:** La ciudadanía participa y confía en la Función Pública.

**Acciones gubernamentales prioritarias:**

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, pp. 50-53.

<sup>192</sup> *Ibidem*, pp. 56.



- Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
- Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
- Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
- Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF.
- Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.

**Funciones vinculadas a la evaluación:**

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

A partir de las acciones gubernamentales prioritarias mencionadas se percibe que hay un diagnóstico negativo sobre la naturaleza de la actividad gubernamental en México que hace imprescindible destinar recursos para lograr la transformación de esa visión a una imagen positiva. En este sentido, debe comenzarse por establecer lo que se entiende por función pública, lo cual no se encuentra en ningún documento que soporta la existencia y operación de la Secretaría de la Función Pública. Para ello conviene hacer referencia a una entidad superior que se encuentra en el propio Estado, el cual ejerce ciertas funciones para realizar sus fines o propósitos.

Las funciones se entienden como las diferentes formas que revisten su actividad, y son tres las funciones esenciales del Estado: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional, en las cuales se encierra el arte de gobernar. El Estado ejerce sus funciones típicas de legislar, administrar y juzgar a través de diversos órganos,

que son esferas de competencia determinada, es decir, el fin sólo puede realizarse o llevarse a la práctica por medio de las funciones.<sup>193</sup>

En este tenor cabe agregar dentro de esta investigación dos versiones muy similares del concepto de función pública:

**Función pública:** Es la actividad desarrollada por un órgano del Estado encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines. Es el medio que posibilita la relación entre el gobierno y la sociedad y debe atender las necesidades y problemas de esta última. Las funciones son administrativas, legislativas y jurisdiccionales, y recientemente se han incorporado las llamadas funciones autónomas.<sup>194</sup>

**Noción de función pública:** El concepto de función pública nace dentro de un proceso de limitación al poder real y el absolutismo y a dicho fin se encaminaron los esfuerzos por generalizar en la administración pública los dos elementos nucleares que fueron inamovilidad y la objetividad en el ingreso. Nuestro sistema de función pública imita el sistema antiguo francés de carrera, pero a lo largo de la historia podemos observar cómo han surgido los elementos configurativos del servidor público.

La función pública es la actividad que desarrollan personas naturales o jurídicas en interés general, que se encuentra en cabeza del Estado y se realiza bajo principios constitucionales, legales y reglamentarios especiales.<sup>195</sup>

La primera definición atiende a las funciones que estructuralmente se desempeñan al nivel de agencia, de dependencia, de entidad, ya sea en el orden federal, estatal o municipal; así como en aspectos legislativos, administrativos o judiciales. La segunda atiende al desempeño del funcionario público quien es el responsable de desarrollar y ejecutar las funciones asignadas a las dependencias que conforman la estructura de la organización; es decir, incorpora al hombre. Justamente Carré de Malberg especifica que "la función administrativa se encuentra así contenida entre la ley, de la cual no es sino la ejecución, y la justicia, que la mantiene dentro de la legalidad. En este sentido, se ha podido decir que la ley es el regulador y la justicia la barrera de la actividad administrativa" (Gneist, *Der Rechtsstaat*, 2ª. Ed., caps. II-III).<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 366-367.

<sup>194</sup> Camarillo Cruz, Beatriz, "Glosario" en *200 años de Administración Pública en México, Tomo I Base Legal y Programática*, coordinado por Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª. ed., México, junio de 2010, p. 227.

<sup>195</sup> Ortiz Gómez, Sandra Iveth, *Función Pública*.

<sup>196</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, FCE, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2a. reimpresión, 2001, p. 686.

Aun cuando en la actualidad se presume de gobiernos democráticos, no deja de percibirse el autoritarismo en cualquiera de las actividades a cargo de la administración pública. Si bien se observa que la función pública no se limita sólo al ámbito administrativo, sí puede entenderse que la función pública se ha enseñoreado en los puestos administrativos que, particularmente en la relación de ventanilla que atiende al público, se ha generado un contexto de rechazo entre la sociedad dando un carácter peyorativo al término burocracia. La función administrativa es una de las funciones del Estado y se realiza bajo el orden jurídico, y por regla general se asigna al Poder Ejecutivo Federal.<sup>197 198</sup>

En sentido estricto y después de la cita conceptual previa puede concluirse que la Secretaría de la Función Pública nunca debió asumir ese nombre, ya que implicaría también la normalización de los poderes legislativo y judicial, que por principio no atiende. Pudo haberse denominado Secretaría de Administración Pública, Secretaría de la Función Administrativa, Secretaría de Administración del Ejecutivo, o algún otro, acorde a sus alcances institucionales.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública preparada y difundida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se vincula claramente el concepto de función pública al contexto de los recursos humanos:

**“La** función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

**“En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo** y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que

---

<sup>197</sup> Serra Rojas, *Ibidem*, p. 377.

<sup>198</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

son propios de administraciones profesionales en contextos **democráticos.**<sup>199</sup>

Esto es, que al tratar la función pública se va más allá de la mera gestión pública, se implica la acción de los recursos humanos en términos de productividad y calidad, lo cual debe conducir a suprimir el carácter peyorativo del término **burocrático.**<sup>200</sup>

Por lo anterior, es importante enfocar el interés de la administración pública a la definición de **función pública**, a efecto de que su uso y percepción sean congruentes con la realidad. En México se habla comúnmente de la función pública y de los funcionarios públicos, sin embargo poca atención se brinda a su concepto; queda sólo una idea difusa de la referencia pero no de un significado preciso que identifique sus contenidos y acciones, por ello es que en el diario acontecer pueden encontrarse un sinnúmero de especulaciones.

Fernández Toro enfatiza en cuanto a la Nueva Gerencia Pública que reconoce la importancia y necesidad de un Estado fuerte y ágil como herramienta social de progreso y bienestar en el marco de un proceso de revisión teórica y de reforma del Estado, que incorpora al ámbito de lo público las consideraciones ético-morales. Además de tratar de rescatar los valores que suponían la base en que se soportó el ideal de Estado racional-normativo, busca revisar si dichos valores iniciales son en la actualidad los correctos. Esto es, se produjo un regreso a lo ético-moral y, además, causó una revisión sobre los valores que lo deberían conformar.<sup>201</sup> A partir de estas reflexiones no sería un exceso incorporar el contexto de la ética en esta definición que se está construyendo desde el apartado 5 de la Primera Parte de este trabajo:

---

<sup>199</sup> CLAD/NU(DESA), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003, p. 20.

<sup>200</sup> **Se dice que el término "gestión" en el ámbito productivo es similar, o comparable al menos, con el término "dirección", englobando las correspondientes tomas de decisiones en los siguientes campos:**

- Decisiones sobre Organización.
- Decisiones sobre aspectos tácticos o de Producción (entendida en su aspecto más amplio)
- Decisiones sobre aspectos estratégicos o de Planificación.

(Ministerio de Economía y Hacienda, IGAE, *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, Madrid, 2007, p. 26.)

<sup>201</sup> Fernández Toro, Julio César, Consideraciones éticas de la función pública: nuevas tendencias en Iberoamérica, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005, p. 3.

La **función pública** resulta de combinar los elementos estructurales del Estado que conforman un sistema gubernamental con el comportamiento ético de los individuos encargados de su funcionamiento para conjuntamente encauzar sus recursos de gestión de manera eficiente y eficaz a cubrir las demandas de ese sistema mayor que se encuentra en la sociedad, a la que se deben entregar resultados en un espacio y tiempo determinados.

En realidad la sociedad no presenta un reclamo tácito respecto a la ética en la actuación de los funcionarios públicos, pero ya hay un buen tiempo que en la sociedad están despertando sentimientos de frustración y de impotencia frente a situaciones de abuso e impunidad en que incurrir los funcionarios públicos o los políticos, miembros de la clase gobernante. Sin duda estos hechos constituyen un factor que debe acompañar a las decisiones para realizar evaluación, ya que si se consideran los aspectos económicos de una sociedad, que son altamente sensibles, puede observarse en ellos la influencia de los valores éticos predominantes de una sociedad.<sup>202</sup> Merino refuerza estas ideas cuando en su análisis sobre las políticas públicas afirma:

“... evaluar no es sólo cuestión mecánica sino ética, no es otro procedimiento para establecer parámetros y resultados sin efectos posteriores; ni una condición para salvaguardar la vigencia de ciertas oficinas públicas más allá de su verdadera utilidad para el espacio público. Evaluar se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean. Mientras que los resultados de la evaluación, así entendida, dejan de ser informes sin más propósito que determinar la sanción (los premios y castigos) de los funcionarios que han sido evaluados, para convertirse en un instrumento principal de la implementación, en una fuente de información indispensable y en una herramienta para la rendición de cuentas y para consolidar el sentido democrático del **servicio público**.”<sup>203</sup>

### **a) Usos recientes de la Evaluación**

En la práctica el uso de la evaluación ha observado un comportamiento errático. Si bien en México se parte por lo general de un proceso de planeación, que podría considerarse la parte operativa y dinámica del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en éste no se ha desarrollado el mecanismo de aplicación afín a las etapas previas de dicho proceso. Mucho puede deberse a la resistencia de los servidores

---

<sup>202</sup> Kliksberg, Bernardo, *más ética, más desarrollo*, Temas Grupo Editorial, junio 2006, p. 22.

<sup>203</sup> Merino, Mauricio, *Políticas Públicas*, CIDE, México, 2013, p. 152.

públicos a ser evaluados, que en consecuencia propicia que el concepto se mantenga aislado de la ciudadanía:

**“En términos del uso que el ciudadano le puede dar a la evaluación,** tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los distintos programas. A diferencia del caso mexicano, otros países (Chile, Reino Unido y Estados Unidos) han establecido políticas explícitas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan demandar y tomar decisiones sobre aquellos aspectos que puedan ser de su interés, o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.”<sup>204</sup>

El proceso de planeación se encuentra instalado en el quehacer de la administración pública, sin embargo sigue pendiente el desarrollo pleno de la etapa de evaluación, la cual se vincula estrechamente a tareas de monitoreo, control y de rendición de cuentas. Como ya se mencionó, el marco jurídico es proclive para el desarrollo de la evaluación, y una referencia concreta para el caso de evaluaciones se tiene en la materia educativa, sin embargo, se infiere que el uso de tales evaluaciones se da en la toma de decisiones a nivel de la cúpula de la administración pública.<sup>205</sup>

Difícilmente hay una participación ciudadana abierta. El propio marco jurídico da la pauta para la preparación y entrega de informes, como es el de Gobierno Federal, el de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en los que pueden encontrarse indicadores, algunos de ellos interrelacionados, pero en realidad sólo reúnen información del ejercicio que se utiliza para la evaluación.

Al abordar el diseño de programas, la estimación de presupuestos, la ejecución de los mismos, el control en el ejercicio, se infiere que están contemplados los costos operativos implicados como es la participación

---

<sup>204</sup> **González Gómez, Javier, “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, p.172.**

<sup>205</sup> Es oportuno citar las declaraciones de Backhoff, Ibarrola y Zorrilla en el décimo aniversario del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), quienes señalan que la Secretaría de Educación Pública (SEP) prácticamente ha ignorado los informes de evaluación y políticas que en la última década ha generado el INEE. “De nada sirve tener un INEE y por el otro lado una Secretaría de Educación Pública que ignora lo que hace el Instituto o que incluso le compite con otras pruebas (de evaluación) como ENLACE”, expresó Backhoff quien además lamentó que en México no exista una cultura para que la toma de decisiones educativas se base en información técnica. (Reforma, diario, 15/agosto/2012)

del personal y dispositivos especializados, que forman parte del gasto corriente. Tendría que considerarse una parte, quizá mínima, que correspondería a la participación ciudadana, de lo cual ni siquiera se hace mención.

Pero la evaluación requiere por lo menos, de un análisis al interior del marco de actuación de la función pública y de otro que refleje las implicaciones de la participación ciudadana. En cualquiera de los dos casos debe atenderse el concepto de costos de transacción, así como llevar el proceso de planeación al campo de los bienes públicos, tratando de identificar las externalidades implicadas.

En este sentido conviene establecer los criterios de evaluación, así como los tipos de políticas y de programas que serán analizados, para finalmente tratar de llegar a la estimación de los costos de transacción. Los primeros atienden a desempeño, resultados e impacto, de modo que cumplan con el mecanismo de rendición de cuentas. Más será necesario clasificar las políticas y programas conforme a los rubros social, económico, político, y de infraestructura, por lo menos. El ejercicio tendría que orientarse a identificar y definir los costos de transacción.

Medina Giopp hace la precisión al respecto cuando señala que:

La ***evaluación de impacto*** implica conocer la magnitud de los cambios en las condiciones de bienestar de los individuos u hogares que constituyen la población meta de los programas de acuerdo con su naturaleza (cambios en el nivel de ingreso, bienestar, perfil epidemiológico o desarrollo de capacidades derivadas de capacitación o entrenamiento, entre muchas otras). Identifica cuántos cambios se produjeron, de qué tipo, a qué segmentos afectaron más, a qué costos, si produjeron (o no) externalidades y, de existir, de qué tipo (positivas y/o negativas).<sup>206</sup>

Por tanto, el impacto no puede verse sólo en los términos de resultados de la aplicación de una política pública o de un programa social, que normalmente ocurre al término del ejercicio presupuestario o de una administración gubernamental, o años después, sino que tendrá que darse un seguimiento más prolongado a casos específicos cuya relevancia se implica por las metas de desarrollo o por la asignación de recursos financieros. A esto debería agregarse la revisión del papel de los actores.

---

<sup>206</sup> Medina Giopp, Alejandro, *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México, Informe Nacional: México*, de la serie Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Diciembre 2007, pág. 35.

Como casos concretos de evaluación de impacto en México se citan las del Programa de Becas para Capacitación de Trabajadores (PROBECAT) realizadas por el Banco Mundial y la Secretaría del Trabajo entre 1992 y 1995, cuyo financiamiento se convirtió en un elevado costo de transacción al no ser consideradas desde el diseño del programa. Los resultados de estas evaluaciones obligaron a la revisión del programa y en consecuencia a ajustar su diseño y operación. En el caso del programa social Oportunidades se previeron dichos costos de transacción incorporando desde su inicio en 1998 el diseño e implementación de modelos de evaluación de impacto, así como el análisis de resultados.<sup>207</sup> Se infiere que en este caso los costos de transacción se abaten al mínimo si para la operación del programa forman parte del mismo, de otra manera se hacen prohibitivos ya que por su complejidad pueden resultar más elevados que el costo de operación del propio programa.

Como ha podido apreciarse existe un buen número de normas, políticas y herramientas para establecer un sistema de evaluación eficaz, sin embargo las instituciones públicas ofrecen resultados limitados en materia de evaluación, como puede leerse claramente en las acotaciones que sobre la evaluación de desempeño presenta Gurza Curiel:

"A pesar de tener avances significativos en esta materia, a las instituciones públicas se les cuestiona el escaso número de programas evaluados, el alcance y la profundidad de los métodos empleados.

"Esta situación se agudiza, cuando los programas evaluados no tienen los resultados esperados y la población no ve los beneficios, a pesar de los recursos financieros invertidos y el esfuerzo realizado para llevarlos a cabo.

"Entre las posibles razones para que un sistema de evaluación del desempeño no cumpla con los objetivos para los que fue creado se encuentran:

- La adopción y adaptación de modelos de evaluación no acordes a las necesidades de cada institución.
- La falta de claridad en los objetivos y propósitos establecidos.
- No se involucra a todos los sectores y actores en el proceso de evaluación, ni se articulan los objetivos globales con los específicos.
- La falta de coordinación de las áreas encargadas del control y evaluación de los recursos públicos.
- La dificultad de las instituciones para fijar sus propios objetivos, funciones y actividades institucionales, cuantificar metas y establecer indicadores.

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, pág. 34.



- El proceso de programación-presupuesto no está vinculado al impacto que tienen los recursos públicos. En algunos casos, no se relaciona lo que se gasta con el avance y las metas alcanzadas en los programas.
- Hay pocos mecanismos para rendir cuentas a la ciudadanía.
- Los órganos de control interno de las instituciones auditan la aplicación de los recursos financieros, pero no verifican resultados e impactos.
- La cultura de la evaluación y del control no está generalizada en los diferentes ámbitos y niveles de las instituciones.
- Falta de capacitación al personal involucrado en el proceso de evaluación.

Sin embargo, se debe reconocer que la complejidad del quehacer público torna difícil establecer un sistema que mida en forma eficiente los resultados de las instituciones en particular, así como el impacto en el manejo de los recursos públicos.

“Se considera que un modelo de evaluación que responda a las necesidades de la institución debe tomar en cuenta elementos tales como:

- 1) La planeación de las acciones.
- 2) La programación, presupuesto y aplicación de los recursos públicos.
- 3) Un sistema de información para tomar decisiones en forma ágil y eficiente.
- 4) Un sistema adecuado de indicadores que mida los resultados de la gestión, y
- 5) Un sistema de seguimiento y auditoría de los resultados.

“Así, se contaría con un instrumento de control y evaluación que permita a las instituciones decidir sobre la conveniencia de continuar o cancelar algún programa y/o proyecto instrumentado; mantener informada a la ciudadanía y rendir cuentas a los órganos de fiscalización sobre el destino de los recursos públicos.

“En la medida en que los sistemas de evaluación del desempeño sean eficientes y transparentes, la población tendrá mayor confianza y credibilidad de los resultados obtenidos en el quehacer de las instituciones.

“La fiscalización se define como el mecanismo de control, y tiene una connotación muy amplia que se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación. Evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.”<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> Gurza Curiel, Eduardo, *Evaluación al Desempeño*, Auditoría Superior de la Federación, Hermosillo, Sonora, México, 17 de noviembre de 2005, pp. 5-6.

Gurza Curiel es muy preciso en sus planteamientos y no haría más falta que hacer un recorrido por la realidad de la administración pública en México para ubicar en qué nivel se estaría alcanzando ese modelo de evaluación que postula. Concreta buena parte de todo lo expuesto anteriormente en la búsqueda de soluciones sobre rendición de cuentas, evaluación y de participación ciudadana. Las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 recogen estas inquietudes y se espera que se les dé el seguimiento sistemático y permanente que conduzca al establecimiento de verdaderos esquemas de evaluación.

### **b) La necesidad de un cambio cultural para evaluar**

Una interacción gobierno-ciudadanía que convoque a una mayor apertura en cuanto a la información sobre procesos y resultados de la actividad gubernamental, que implique un acceso transparente con el objetivo de abatir la corrupción y alcanzar óptimos niveles en la creación del valor público, requiere de un proceso intenso que se presume ya ha iniciado y que debe mantenerse, lo cual puede ser quizá el desafío más importante para la ciudadanía y para los gobiernos democráticos en un futuro inmediato.

Lo anterior significa todo un proceso de doble vía de dimensiones tales que tendría que conducir a una cultura de la rendición de cuentas, ya que implicaría que el servidor público incorpore a sus principios éticos la idea y la necesidad de rendir cuentas y a su vez, de ser evaluado. Por su parte, la ciudadanía tendría que aprender a investigar, analizar, evaluar y adquirir las facultades que le permitan demandar el cumplimiento de la oferta política. Salcedo precisa, en términos de políticas públicas, que la evaluación surge cuando la investigación pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública. Mientras que si la investigación se enfoca en el diseño de una política pública para realizar la prognosis, se estaría hablando del análisis de las políticas públicas. Pero si se fiscaliza el cumplimiento de los objetivos y metas de una política pública a partir de la rendición de cuentas se trata entonces de un proceso de auditoría del desempeño.<sup>209</sup>

Es decir, que en estos procesos se tendría una ciudadanía inmersa en un proceso de aprendizaje permanente que la pudiera facultar en los términos de la gobernanza moderna que nos refiere Mayntz, donde los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de las políticas

---

<sup>209</sup> Salcedo Aquino, Roberto, "Evaluación de Políticas Públicas" en *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI/eapdf, BBAPdf, No. 13, 1ª. Ed., México, 2011, pp. 20 y 21.

públicas, en un contexto democrático que puede ofrecer un mayor reconocimiento a la función gubernamental.<sup>210</sup> Nuevamente debe hacerse hincapié en la dimensión de los costos de transacción que se implican en este proceso *político*. Lo que coincide con Sharkansky cuando especifica que la *cultura política* incluye las creencias, las actitudes y los valores que afectan a los asuntos públicos.<sup>211</sup>

El hecho de pugnar por la generación de una cultura puede ser muy cuestionable, más que nada por la profundidad y dimensión del contexto, que en términos más modestos puede referirse al establecimiento de una práctica social en el largo plazo, pero al parecer no existe una diferencia conceptual significativa.<sup>212</sup> Por ello conviene para este estudio hacer válida la cita de Anthony Giddens (1989):

**“Cultura se refiere a los valores que comparten los miembros de un grupo dado, a las normas que pactan y a los bienes materiales que producen. Los valores son ideales abstractos, mientras que las normas son principios definidos o reglas que las personas deben cumplir”.**

Otra referencia afín a esta temática es la de Enrique Rojas cuando dice que **“la cultura es como una segunda naturaleza; eleva por encima de lo inmediato, ayuda a madurar, contribuye al progreso personal”.**<sup>213</sup>

Aun cuando se tienda a generar una cultura los funcionarios públicos se sentirán invadidos tan sólo por ser evaluados, ya que si bien no se

---

<sup>210</sup> Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21, Caracas, octubre 2001.

<sup>211</sup> Sharkansky, Ira, p. 173

<sup>212</sup> Seleccionando referencias afines del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española encontramos: Cultura. a) Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico. b) Conjuntos de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc. Práctica. a) Se dice de los conocimientos que enseñan el modo de hacer algo. b) Que piensa o actúa ajustándose a la realidad y persiguiendo normalmente un fin útil.

Si atendemos a los aspectos de la práctica en un contexto filosófico encontramos que “la praxis es la actividad material, humana, transformadora del mundo y del hombre, esta actividad es por un lado real, objetiva, y por otro, ideal, subjetiva, consciente. Esto implica la unidad teórica-práctica, relación dialéctica de dos aspectos indivisibles, pero que guardan cierta autonomía, llegando incluso a transitar caminos distintos”. En un sentido más amplio la praxis social es la actividad de grupos o clases sociales que conduce a transformar la organización y dirección de la sociedad total o parcialmente, dentro o fuera de la conducción estatal. El objetivo es cambiar las relaciones sociales, económicas y políticas entre los hombres (Adolfo Sánchez Vázquez). Puede profundizarse sobre el tema en Filosofía de la Praxis. A. Gramsci. Ed. Península.

<sup>213</sup> Rojas, Enrique, *La conquista de la voluntad*, p. 26.

encuentra una razón suficientemente clara para eludir la evaluación, tampoco se ven firmes impulsos hacia la realización de la misma.

Si las condiciones de evaluar se determinan *ex ante* los costos pueden diluirse a lo largo del programa, y puede contarse con indicadores que reporten desempeño, resultados, impacto. Entonces debe considerarse el factor decisivo, la voluntad política, como lo señala Claudia Maldonado:

**"...una creciente desilusión con los mecanismos convencionales de evaluación es que muchos gobiernos utilizan los resultados en forma muy limitada. Los resultados de la evaluación no generan procesos automáticos de retroalimentación hacia un proceso *policy-making* responsable y responsivo"** <sup>214</sup>

El hecho de propugnar por establecer mecanismos de evaluación pareciera una lucha estéril, y Bastoe ya manifiesta esa creciente desilusión por la inutilidad de los esfuerzos al respecto. La evaluación de la función pública debe ser sea prácticamente un proceso que implique una tarea permanente de aprendizaje y de prueba de soluciones. Las condiciones técnicas y jurídicas existen y se han venido fortaleciendo pero pueden utilizarse o cambiar en función de la voluntad de los actores, ya sean políticos o ciudadanos, como se desprende del texto de Claudia Maldonado:

**"Aunque la calidad, credibilidad y pertinencia de las evaluaciones sea fundamental para su adecuada utilización, nada asegura que los atributos propios de las evaluaciones induzcan su utilización por sí solas. Para que eso ocurra se requieren instrumentos y mecanismos adicionales para la apropiación de los resultados de evaluación en el proceso de políticas y en la discusión pública, pero también de un largo proceso de aprendizaje institucional e incorporación de la evaluación en las rutinas de cada organización."**<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Maldonado Trujillo, Claudia, con base en una cita de Bastoe, p. 27.

<sup>215</sup> Maldonado Trujillo, *Ibidem*, p. 32.



## CUARTA PARTE

### La evaluación en la administración pública de México

No es aventurado afirmar que en la administración pública mexicana se ha creado en forma vanguardista el esquema que se orienta a la evaluación de la función pública, concretamente de la función del poder ejecutivo, ya sea a través de sus actividades, de su desempeño o de sus resultados, incluso de manera anticipada a la promoción que la OCDE comenzó entre sus países afiliados, que en el caso de México se recibió en 1994. Tampoco es aventurado señalar que hasta el momento poco se ha hecho en la materia al interior de la administración pública y así también que es prácticamente hasta la primera década del siglo XXI cuando comienza a aparecer literatura y metodología más acabadas para ser instrumentadas y aplicadas en las instituciones del sector público.

Buena parte de esa nueva literatura proviene de círculos profesionales que han orientado sus líneas de investigación y academia a cubrir lagunas de conocimiento que habían sido abandonadas por las instituciones especializadas y por supuesto, por las propias dependencias del gobierno. Es por ello que ahora se encuentra una diversidad de enfoques para el análisis de la evaluación del quehacer público y la creación de instituciones tanto públicas como privadas encauzadas al estudio o evaluación de la actividad gubernamental en sus modalidades de gestión pública, del desempeño, de resultados, de programas sociales, y del Plan Nacional de Desarrollo.

En el caso de México la construcción de su administración pública se basa justamente en el ascenso del *management* y la idea de proceso administrativo, junto con los análisis del comportamiento humano, como lo señala María del Carmen Pardo, con referencia a las condiciones de fines de los años cincuenta (S. XX), quien además abunda:<sup>216</sup>

“Aparecieron entonces trabajos en los que se incluyeron análisis sobre la burocracia y su inserción en la organización pública. En el gobierno se hicieron propuestas para analizar el estatuto de los servidores públicos, el

---

<sup>216</sup> Pardo, María del Carmen, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina” en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, compilado por José Luis Méndez, COLMEX, 2000, p. 24.

diseño de puestos y operación de escalafones y la administración de sueldos y prestaciones.

“Por su parte, la corriente funcionalista permitió entender a la sociedad como un organismo que crece, se vuelve complejo y diverso.

“Sus partes cumplen distintas funciones, lo que plantea problemas de definición, dependencia, etc. Durkheim se refirió a la noción de función y asignó a la sociología el descubrimiento de aquella parte de la organización que encarna las principales funciones sociales y el análisis de su posición específica en el juego de la dinámica social.

“Bajo la influencia de estos enfoques se constató que la administración pública era una estructura que constituía un sistema y que cumplía funciones. Al hacer esto, se dejaba otra vez de lado a la administración como objeto de estudio científico, ya que nociones como las de sistema, función y estructura no pueden explicar un objeto real sino uno construido. En México, estos enfoques se adoptaron de manera selectiva, dependiendo del punto de vista que se quería favorecer; es decir, según se quisiera entender la administración pública como institución, como organización o como sistema de acción. En cualquier caso, esta distinción revestía un carácter estrictamente metodológico.

“Con estos supuestos los análisis evolucionaron bajo dos premisas: la relación de la administración pública y el desarrollo económico y la reforma administrativa. Los estudios realizados básicamente en el gobierno cumplieron con el propósito de sustentar proyectos gubernamentales.

“El crecimiento y evaluación del sector paraestatal fue otro incentivo para el estudio y análisis. La eficiencia de la administración pública se convirtió en un factor determinante para el desarrollo. La idea central giraba en torno al hecho de que gobernar era administrar y que el esfuerzo debía estar en la adaptación de las estructuras al desarrollo.

“Estos estudios de carácter pragmático consideraban a la administración como un instrumento de planeación, programación y dirección. Las técnicas presupuestales y los sistemas de administración tributarias ocuparon buena parte de la atención de los especialistas en este campo.”<sup>217</sup>

De la lectura de las notas previas puede desprenderse la idea de que el último bastión científico filosófico para la teoría administrativa en general así como para el caso de México, pudiera ubicarse en la corriente funcionalista de Durkheim, conforme a la certera visión que se ofrece para determinar los fundamentos de la administración pública y las características referentes a la función, que en cierto modo puede conducir a entenderse como la función pública, ya que se evidencia la

---

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 25.

interacción de esas nociones pragmáticas de sistema, función y estructura citadas por María del Carmen Pardo y la referencia que se tiene en el apartado 1 de la Segunda Parte.<sup>218</sup>

Cabe mencionar que en un campo de desarrollo diferente se encuentran los avances en materia de evaluación educativa, que sin duda son importantes y requieren de un análisis específico que no es la finalidad de este trabajo, ya que implica una investigación acuciosa con parámetros muy especializados, sin embargo, dentro de esta revisión se hace una breve referencia en el apartado 3 de esta Cuarta Parte.

Dentro del *para qué* de la evaluación, en México puede considerarse la identificación de al menos cuatro propósitos que cita González:

- a) controlar
- b) rendir cuentas
- c) presupuestar con base en resultados
- d) mejorar la gestión gubernamental

***Para controlar:*** observar si los comportamientos de las organizaciones y funcionarios públicos se sujetan adecuadamente a lo referido en la norma escrita y a los procesos reglamentarios (Pardo, 2000).

***Para rendir cuentas:*** mecanismo para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las dependencias del Ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implantación de políticas y programas públicos.

***Para presupuestar con base en resultados:*** modificar los usos y criterios tradicionales en la asignación presupuestal. Se presenta una estrecha vinculación entre la información sobre el desempeño y los presupuestos basados en resultados.

***Para mejorar la gestión gubernamental:*** supone un uso intensivo y estratégico de los resultados por parte de los mismos servidores públicos con el fin de rediseñar procesos, actividades y prácticas que permitan

---

<sup>218</sup> En Mardones y Ursua se cita que "En el ámbito de las ciencias humanas y sociales todavía no se ha llegado a obtener un consenso acerca de la fundamentación científica. Nos encontramos sin una teoría de la ciencia o epistemología. Hay varios en pugna. Simplificando mucho las diversas posturas se reducen a proponer un modelo de explicación científica según el canon de las ciencias naturales (positivismo) o un modelo diferente donde se acentúa la peculiaridad del objeto socio-histórico, psicológico y el modo de aproximación a él (hermenéutica, fenomenología, dialéctica, lingüística...), *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, p 32.



formas más eficientes y efectivas de alcanzar los objetivos de cada dependencia.<sup>219</sup>

En esta etapa del trabajo se pretende construir una visión de los elementos que se han creado para contribuir a la evaluación de la función pública, así como hacer el análisis de los mismos y llegar al porqué de los propósitos de la evaluación que se ha instrumentado en México.

## **1. Una visión reciente de la administración pública en México**

En el México posrevolucionario –después de 1917- se ha llevado un proceso administrativo que durante cerca de cien años ha respondido más a los vaivenes políticos de fuertes grupos de interés que a la incorporación de principios teóricos y técnicos de la ciencia de la administración. No obstante, debe reconocerse el esfuerzo por la revisión y adopción de los modelos administrativos que eran probados y operados en otros países, principalmente en el país vecino del norte, y en algunos otros europeos, los cuales forman parte del bagaje de conocimiento con que se cuenta en la actualidad.

Tampoco puede ocultarse la influencia que viene desde Ford, pasando por Max Weber. Incluso, aunque de manera tardía y circunstancial, se ha percibido la aparición de algunos vestigios de Deming en torno a la calidad en la administración pública, sin que estas corrientes hayan echado raíces para cimentarse en algún sector de la administración pública mexicana. De hecho aunque existía apertura a la información, no era tanto al conocimiento, y mucho menos para su adopción; se ha respondido más que nada a las inquietudes intelectuales de algunos funcionarios cuyas actividades estaban vinculadas al exterior lo que les permitió absorber esas novedades tecnológicas.

Carrillo Castro realiza en esta materia un corte histórico de 1948 a 1970 en el que se puede observar el auge de la administración pública y que se consideraba al Estado como el motor necesario del desarrollo socioeconómico, en manos de una administración eficiente. Sin embargo, una planeación deficiente reflejó resultados decepcionantes y fue la preocupación por revertirlos la que obligó a la adopción de técnicas que permitieran edificar y fortalecer la capacidad de la administración pública, como fueron, entre otras, las siguientes:

---

<sup>219</sup> González Gómez, Javier, "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", *Los grandes problemas de México, Tomo XIII*, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, pp. 149-150

- Reformas administrativas
- Programas de capacitación
- Sistemas de monitoreo e información
- Programas de evaluación

Es un proceso de cerca de veinte años en el que se buscó apoyar los procesos de desarrollo con base en la planeación centralizada y en políticas de desarrollo industrial, así como en la expansión del papel intervencionista del gobierno.<sup>220</sup>

En este sentido Merino recrea un interesante ejercicio de evaluación de la acción pública, o de las políticas públicas, o bien, de la función pública, dadas las dimensiones de los conceptos, partiendo de una situación que se hubiera dado en los años cincuenta del siglo XX:

**“Quizá se hablaría de los planes trazados, de los propósitos políticos y sociales que se persiguen y de la necesidad de apreciar los resultados del trabajo gubernamental a partir de valores genéricos como la justicia social, el pleno empleo, o el acceso a los servicios y los beneficios otorgados por el Estado benefactor”.**<sup>221</sup>

En la práctica se tiene la noción que desde las décadas setenta y ochenta del siglo XX se han estructurado en México las actividades gubernamentales con base en la planeación del desarrollo, cuyo paradigma inicial se encontró en la planificación programático-presupuestal difundida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Sin embargo la planeación del desarrollo se remonta a la Presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964).

Pareciera que se arriba a un esquema de administración pública que quiere consolidarse como el aparato presencial que opera las decisiones políticas pero sin intenciones de generar avances o resultados, más bien mantener y acrecentar la nómina como política de empleo y entregar resultados sobre el ejercicio presupuestario sin que sean revisados y evaluados. Un esquema generalizado en muchos países que obligó a su revisión, aunque no se llegó necesariamente a su corrección.

En función de esto es que sobre el tema de la evaluación gubernamental, González sostiene que:

---

<sup>220</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la Administración Pública: 60 años de Historia*, INAP, dic. 2009, p. 18.

<sup>221</sup> Merino, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Col. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE, México, 1ª. Ed., 2013, p. 150.

“...a pesar de que en México se ha ido construyendo una infraestructura de evaluación relativamente amplia (en términos de agencias especializadas e instrumentos metodológicos y normativos), hay un bajo grado de integración de los distintos tipos de evaluación existentes (principalmente entre políticas, presupuestos, programas, organizaciones y funcionarios públicos).

“Esto ha provocado una multiplicidad de acercamientos al tema de la evaluación gubernamental que ha limitado la convergencia entre agencias y ha ocasionado tensiones entre objetivos de evaluación, específicamente entre aquéllos orientados al control, a la mejora de la gestión y la elaboración de presupuestos basados en resultados (PbR). De igual forma, se observa que las reformas encaminadas a fortalecer la evaluación en el gobierno federal no han sido acompañadas de un sistema de incentivos adecuado que permita una utilización de la información generada por estos mecanismos para la toma de decisiones futuras. Esta falta de incentivos ha limitado también la receptividad de las distintas dependencias gubernamentales a las evaluaciones, ya que persiste la idea de que este tipo de herramientas tiene un claro propósito de control legal, presupuestal, administrativo o social.”<sup>222</sup>

Es muy importante que este autor reconozca que exista una infraestructura jurídica y operativa para la evaluación de la actividad gubernamental, que por lo menos puede remontarse su origen hasta el último tercio del siglo XX, y más aún que también se observe la escasa efectividad en las acciones de implementación y respuesta de los involucrados en la materia, que se considera así ocurre desde ese entonces hasta la fecha. Este hecho deja vigente la pregunta relativa a la existencia de los mecanismos y su aplicación, su debido soporte jurídico, y por tanto su utilización en la revisión de desempeño de las instituciones o de los funcionarios responsables del mismo.

## **2. La planeación como instrumento de gobierno**

El marco jurídico establece que México se constituye en una República representativa, democrática, federal, conformada por Estados libres y soberanos unidos en una Federación.<sup>223</sup> Para efectos del ejercicio gubernamental se faculta al Estado para asumir el desarrollo nacional, y para ello debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, junto con las acciones de regulación y fomento que

---

<sup>222</sup> **González Gómez, Javier**, “La evaluación de la actividad gubernamental”, col. Los grandes problemas de México, Tomo XIII, Políticas Públicas, El Colegio de México, 1<sup>a</sup>. Ed., México, 2010, p. 145.

<sup>223</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40.

se requieran, con la participación de los sectores público, social y privado, o alguna otra forma de organización.<sup>224</sup>

En el Artículo 26 constitucional se determina que el Estado organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el que se considere la participación de los diversos sectores sociales. En el mismo artículo se faculta al poder ejecutivo, -en este caso a través de la Ley de Planeación, que para el efecto es reglamentaria del mismo- para establecer los procedimientos de participación y de consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática; así como establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, con la coordinación adecuada a nivel estatal<sup>225</sup>

Con estas disposiciones, al inicio de la década de los ochenta del siglo XX, se eleva la planeación a rango constitucional. Para llegar a ello conviene reiterar que se toma el año de 1958 como punto de partida para las funciones del Estado planificador del desarrollo, justamente con la administración del Presidente Adolfo López Mateos. Es en 1959 cuando se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual asume la responsabilidad de planear, coordinar y supervisar las inversiones públicas en los ámbitos nacional, sectorial y regional. Cabe señalar que el hecho de que una disposición jurídica se agregue al contexto constitucional no ha sido garantía de una mayor fortaleza para su ejercicio.

En ese entonces el gasto era clasificado en cifras globales lo que no permitía programar las actividades del sistema presupuestario federal, y por tanto dificultaba controlarlo. No podían identificarse y cuantificarse las metas, y como consecuencia era imposible establecer el nivel de avance de alguna política o programa público. Tampoco se contaba, ni se permitía, establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirvieran para evaluar la efectividad de los recursos. Esta deficiencia impedía medir los resultados y su eficiencia por obtenerlos del sector público como impulso de utilización racional de los recursos.<sup>226</sup>

El presupuesto tradicional era un instrumento administrativo y contable, que centraba su interés en lo que el gobierno compraba para realizar sus funciones y clasificaba el presupuesto por ramos de actividades a fin

---

<sup>224</sup> *Ibidem*, Artículo 25 (2 de febrero de 1983)

<sup>225</sup> *Ibidem*, Artículo 26 (2 de febrero de 1983)

<sup>226</sup> Arellano y Purón, en Arellano Gault, *Ibidem*, p. 461.

de controlar la cantidad de gasto para cada dependencia o entidad. De esta forma, con base en la Ley de 1935 se utilizó la técnica de **presupuesto por objeto del gasto** que atendía principalmente el tipo de gasto que efectuaba el sector público, pero sin conocer los resultados sobre las metas propuestas.<sup>227</sup>

En este orden de ideas, que podría considerarse un nuevo punto de partida, no tuvo que transcurrir mucho tiempo (1970) para que apareciera ese otro proceso denominado **Reforma Administrativa** que incorporó a la administración pública mexicana una serie de herramientas técnicas que perviven hasta la fecha, y que de cualquier manera continúan siendo elementos operativos que le dan sustento y actualización a la actividad administrativa como parte de la función pública. Esta reforma se contextualiza entre las funciones del Estado planificador del desarrollo que en la historia de la administración pública se establece para el periodo 1958-1984.<sup>228</sup>

Carrillo Castro comenta que en 1970 los expertos (de Naciones Unidas) comenzaron a percibir las debilidades del modelo de planeación centralizada a cargo de un Estado fuerte.<sup>229</sup> Es por ello que en 1971, ya en el contexto de la planeación, se inicia en México la organización del sistema de planeación, donde cada secretaría y agencia crearon una unidad de programación para: determinar, elaborar y definir los objetivos, formular los planes; analizar proyectos; y, ajustar los límites o techos de los fondos apropiados de cada dependencia o entidad paraestatal.

Durante la década de los 70, la manera de elaborar el presupuesto tenía su origen en la administración por objetivos, por lo que fue un intento por trabajar en función de objetivos lo que traía como consecuencia la formulación de programas y proyectos. En este sentido, el objetivo perseguido debía condicionar todo el proceso, de forma que lo fundamental era convertir el resultado en el objetivo pre establecido.

A partir de 1976 se implantó de manera generalizada el **presupuesto por programas y actividades** (PPA) en el sector público cuyo propósito era

---

<sup>227</sup> Arellano y Purón, en Arellano Gault, *Ibidem*, p. 462.

<sup>228</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, Tomo II, Vol. 1*, Col. INAP 200 Años Administración Pública en México, México, 2010, 1ª. Ed., p. 139.

<sup>229</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la Administración Pública: 60 años de historia*, INAP, dic. 2009, p. 18.

cumplir los objetivos de los planes de largo y mediano plazo por medio de la realización de programas y la ejecución de actividades específicas.

El PPA trataba de expresar el gasto en función de los objetivos que se perseguían en cada nivel de la organización, lo que implicaba que éstos constituyeran un conjunto coherente, de tal forma que daba importancia a los resultados obtenidos y basaba su operación en el cálculo de los costos. De esta manera los programas y presupuestos se interrelacionaban, y se determinaban cuáles eran los costos de actividades concretas.

En términos generales el PPA se realizaba en cinco fases, las cuales establecieron las principales características y etapas del actual proceso presupuestario:

1. **Planeación:** buscaba introducir la definición clara de objetivos, establecimiento de políticas de acción, previsión del futuro, coordinación horizontal, entre las acciones y consistencia interna a través del tiempo.
2. **Programación:** consistía en la preparación de la acción concreta que se derivaba de las políticas generales, racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos.
3. **Presupuesto:** pretendía construir un puente entre las instalaciones y las posibilidades. Se le concebía como un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento.
4. **Control:** esta fase servía como mecanismo para presionar la ejecución y lograr el producto esperado.
5. **Evaluación:** se llevaba a cabo una evaluación del impacto final del producto de cada acción.<sup>230</sup>

Desde el 1º. de diciembre de 1976 se configuró la parte sustantiva de la planificación con base en la orientación política, la metodología programática y un esquema globalizador.<sup>231</sup>

Estas condiciones abren la oportunidad para seguir con la exposición del escenario planteado por Merino, ahora para los años sesenta o setenta del siglo pasado, donde se dice que:

---

<sup>230</sup> Arellano y Purón, en Arellano Gault, *Ibidem*, p. 464.

<sup>231</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, Presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en tomo 9 de la *Antología de la Planeación en México*, obra coeditada por la Secretaría de Programación y Presupuesto con el Fondo de Cultura Económica, 1ª. Ed., México, 1985, pp. 11-12.

**"...quizá se estaría argumentando que lo fundamental sería conocer la evolución de los indicadores económicos que se desprenden de los programas establecidos por el gobierno y llevados a cabo junto con ciertos actores sociales, empresariales y colectivos. Se hablaría tal vez del alcance de las obras públicas emprendidas, del número de personas que eventualmente se habrían beneficiado de las inversiones llevadas a cabo y hasta de las expectativas que los planes y programas habrían despertado en la organización de la sociedad."**<sup>232</sup>

Es entonces en la segunda mitad de la administración de José López Portillo (1976-1982), cuando se presenta la planeación del desarrollo como instrumento primordial del proceso de Reforma Social que se manifiesta en las vertientes Política, Administrativa y Económica. La planeación se adopta como una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político.<sup>233</sup>

Durante este periodo se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que se encargaría de todas las funciones relacionadas con la planeación. Para llevar a cabo su desempeño se le traspasaron las funciones de programación de la anterior Secretaría de la Presidencia, las de información y estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, las de control normativo y global de las entidades paraestatales de la Secretaría de Patrimonio Nacional (también disuelta) y la integración, ejercicio y control del Presupuesto de Egresos de la Federación que estaba a cargo de la SHCP.<sup>234</sup> La creación de esta Secretaría, la SPP, responde a la necesidad de una reforma administrativa y da lugar a la primera ***Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*** de la cual conviene citar una parte de la Exposición de Motivos:

**"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su *financiamiento* y de su *control*, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen *una tarea continua en lo administrativo*, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación**

---

<sup>232</sup> Merino, *Políticas Públicas, Ibid.*, pp 150-151.

<sup>233</sup> En este sentido es importante citar el documento previo denominado Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el cual constituye una serie de planteamientos políticos, incluso con la participación del Partido Revolucionario Institucional, lo que viene a ser la plataforma de gobierno de la administración de José Lopez Portillo, sin que en ella se planteen referencias metodológicas, y mucho menos sobre evaluación. ***Antología de la Planeación en México***, Tomo 6.

<sup>234</sup> Sánchez González, José Juan, ***Administración Pública y Reforma del Estado en México***, INAP, México, 1998, p. 189.

del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. La planeación de la acción pública, tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística”.<sup>235</sup>

La década de los ochenta consolida los esfuerzos del gobierno federal para establecer el proceso de planeación en la administración pública mexicana como forma de administrar las tareas a cargo del poder ejecutivo. Es justamente la SPP, en el marco del Sistema Nacional de Planeación<sup>236</sup> y del mecanismo de articulación gasto-financiamiento, la que se encarga de conformar el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, que buscaría constituir el marco global para el desarrollo de la actividad del gobierno en su conjunto durante la administración de José López Portillo.<sup>237</sup> Carrillo Castro acota en su análisis que la planeación se consolida hacia el año de 1984, que corresponde a la administración del Presidente Miguel de la Madrid.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Col. INAP 200 Años Administración Pública en México, Tomo II, Vol. 1, INAP, México, 2010, 1ª. Ed., p. 153.

<sup>236</sup> Es importante el señalamiento que Carrillo hace en cuanto a que es en la práctica como se configura un Sistema Nacional de Planeación, que operativamente funcionaba en tres niveles:

- a) El primero, correspondiente a las dos dependencias de *orientación y apoyo global*: las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público;
- b) El segundo nivel, correspondiente a los *coordinadores de sector*, y
- c) El tercero, el institucional, que correspondía a cada una de las *dependencias directas y entidades paraestatales*, agrupadas en su mayoría, en los diferentes sectores que conformaban la Administración Pública Federal. (Carrillo Castro, *Ibidem*, p. 160)

<sup>237</sup> Carrillo Castro, *Ibidem*, p. 160

<sup>238</sup> Carrillo Castro, *Ibidem*, p. 139.



Cabe mencionar que por lo general, el discurso político no hace referencia a la corriente de administración o de economía, o de política que se seguirá por el gobierno en turno. De hecho, quien se interesa por ello debe recurrir a la lectura entre líneas o a tratar de identificar alguna tendencia en la medida que se van instrumentando las políticas y compromisos de campaña. Las líneas de acción se presentan como surgidas de las demandas de la población o como estrategias que diseñan los equipos del gobierno.

El Presupuesto por Programas elaborado de 1989 a 1997, relacionó programas, objetivos y metas asociados a recursos presupuestarios. Asimismo, de 1998 a 2003, con la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) basado en una Nueva Estructura Programática (NEP), se asociaron los recursos presupuestarios a indicadores, en el marco de una clasificación funcional. Debe comentarse que en ninguno de los dos casos se observa el establecimiento y aplicación de una Contabilidad de Costos.

El presupuesto, que reúne los recursos que se prevén para financiar el gasto público, se convierte en un instrumento fundamental para dar curso al Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se induce el desarrollo económico y social del país. El PEF se prepara por el Ejecutivo Federal para someterlo a la autorización de la Cámara de Diputados. El PEF, como instrumento jurídico, financiero y de política económica y social comprende las previsiones de gasto corriente, de gasto de capital y de pago por servicio de la deuda pública para el año que se presenta.

Como se mencionó al principio, en la realidad, buena parte de esta instrumentación, si no es que toda en algunos casos, proviene de alguna de las escuelas que han tenido influencia en gobiernos de países avanzados, ya sea de Norteamérica o de Europa, principalmente, y que sin duda adoptan el modelo que mejor se ajusta a las condiciones específicas de cada país. En México difícilmente podría pensarse en que en la administración del sector público se encontrara un modelo con lineamientos gerenciales, y menos aún que así se declarara. La principal razón era que no se consideraban compatibles los principios de la administración pública con los de la administración privada, y es en ésta última donde se ubica el origen de los principios gerenciales o bien relacionados con el *management*, traducido también como administración o gerencia, sobre lo que vale la pena reflexionar en función de su incidencia contemporánea.

Dentro de la *praxis* cabe hacer referencia al relevante papel de la *Kennedy School* de Harvard que en principio aceptaba las diferencias

citadas entre la gerencia pública y la gerencia empresarial privada principalmente a través del ensayo de Graham Allison presentado en la conferencia de Brookings<sup>239</sup> (Allison, 1980), donde además se citaban importantes deficiencias de la investigación y la bibliografía existentes. Otros autores coinciden con esta postura y de ellos conviene hacer referencia a Naomi Lynn, citada también por Rainey, cuyas impresiones pueden considerarse como una evaluación general del esquema gerencial del sector público:

**"Lynn (1981), mientras estaba en la Kennedy School, publicó un análisis descriptivo de la insuficiencia y la necesidad de contar con nuevos desarrollos. Entre otras cosas, Lynn reseña los esfuerzos recurrentes de mejoramiento de la gerencia en el gobierno federal (PPBS, ZBB, Reforma del Servicio Civil) durante los últimos decenios, señalando que los resultados han sido consistentemente decepcionantes. También describe las complejas restricciones impuestas al ejecutivo gubernamental, que afronta difíciles retos cuando trata de ejercer cierta influencia en la burocracia compleja, al mismo tiempo que maniobra en un ambiente político dinámico que recompensa el estilo y el espectáculo en mayor medida que la actuación gerencial sustantiva. A su vez, Lynn (1987) ha extendido su análisis del papel que desempeña el gerente público en la formulación y en la aplicación de la política pública. De nuevo, surge como imagen de la gerencia pública la de un bien esencial, pero escaso y riesgoso."**<sup>240</sup>

Para 1979 ya se había iniciado en México la integración del Sistema Nacional de Planeación y del Plan Global de Desarrollo en cuyo marco **conceptual se señala que "Planear es... concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios"**.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> La *Brookings Institution* celebró una gran conferencia sobre gerencia pública, en función de la necesidad de mejorar la eficiencia, la eficacia y la sensibilidad del gobierno federal, que además fue tema central en la campaña de Jimmy Carter para la Presidencia de los Estados Unidos de 1976. Rainey, Hal G., "VIII: Gerencia Pública: Desarrollos Recientes y Perspectivas Actuales" en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (compiladores), *Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina*, p. 225.

<sup>240</sup> *Ibidem*, Rainey, Hal G., p. 227.

<sup>241</sup> *Antología de la Planeación en México*, Tomo 9, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 19. Véase también Sáenz Arroyo, José, "Bases constitucionales de la Planeación en México" en SPP, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pp. 1-14.

La lectura de este marco conceptual nos remite al esquema de la gerencia pública que se ha impuesto en la agenda de los interesados en la administración gubernamental como lo señala Rainey en su exposición sobre el desarrollo y perspectiva de esa materia. En ella se destacan los esfuerzos por mejorar la gerencia en diversos niveles de gobierno, a través de procedimientos o tecnologías específicos, con el propósito común de presentar a la gerencia pública como algo original y muy importante para la educación, la investigación y la práctica en la propia gerencia pública y otros campos relacionados.<sup>242</sup>

Obviamente Lynn resume las controversias que se observan en el ejercicio de la gerencia pública, muchas de las cuales pueden identificarse en la administración mexicana en mayor o menor medida a lo largo de 30 años de administración pública. Posiblemente esas controversias no eran percibidas y por tanto no eran difundidas, lo que ha permitido su adopción y sus consecuencias. Escuelas como la *Kennedy School* difundían el conocimiento de la época concentrado en las mejoras de la gerencia pública, que a su vez podía concatenarse con otros mecanismos, como es el *enfoque de sistemas*, que se encuentra en el propio Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés).

En México, Miguel de la Madrid Hurtado, como Secretario de Programación y Presupuesto, prologa el Plan Global de Desarrollo 1980-1982<sup>243</sup>, destacando la importancia de ser el primer plan de una nueva forma de encauzar las estrategias de gobierno hacia el desarrollo económico y social:

---

<sup>242</sup> Rainey, Hal G., "VIII: Gerencia Pública: Desarrollos Recientes y Perspectivas Actuales" en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (compiladores), *Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina*, p. 221.

<sup>243</sup> Plan Global de Desarrollo, en *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, Tomo 9, pp. 446-447. En el Artículo Sexto del decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se señala que "La Secretaría de Programación y Presupuesto, promoverá con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la ejecución del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los mecanismos necesarios para tal fin.

La propia Secretaría llevará a cabo la evaluación periódica de la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios, en función de las metas establecidas.

Para estos efectos, recabará las observaciones y propuestas que formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los Estados y los representantes de los sectores social y privado.

**“La política de gasto es uno de los más activos y eficaces instrumentos del desarrollo económico y social. Su magnitud, composición, financiamiento y sobre todo su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la orientación del desarrollo.**

**“El Sistema de Planeación, Programación-Presupuestación, Evaluación y Control, busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarios; su racionalización, para evitar que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazos; y su eficiencia, para incrementar la productividad de los recursos.**

**“El Plan Global de Desarrollo incorpora la flexibilidad en las metas y en la instrumentación y propone la revitalización de los instrumentos de política económica para que aumente su capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias.**

**“Las metas del Plan se fijan en forma de promedio trienal, precisamente para compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmiten desde el exterior y las situaciones imprevisibles de la economía interna. En este sentido, las cifras representan rangos y significan una tendencia central alrededor de la cual se agrupan otras cifras posibles. Pero aun así, dichas metas deben interpretarse como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones contempladas en el Plan Global de Desarrollo. Éste es un documento elaborado en tiempo de incertidumbre internacional y, por ello, no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre la base de indicadores que serán revisados en forma periódica, dentro de un contexto de planeación permanente.”<sup>244</sup>**

Así también, se genera un nuevo documento que tras la puesta en marcha del Plan y sus programas debe informar sobre su ejecución y su consecuente evaluación:

**“El primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo 1980-1982,...se realiza, por vez primera, en cumplimiento del artículo 6º del Decreto que promulga el Plan, y en el cual se encarga a la Secretaría de Programación y Presupuesto llevar a cabo su evaluación periódica, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios en función de las metas establecidas.**

**“Este esfuerzo se verá complementado a mediados del presente año con los resultados de las jornadas de autoevaluación sectorial, en las cuales podrán conocerse aspectos más específicos de la acción gubernamental desarrollada en 1980 y el primer semestre de 1981, y otros documentos evaluatorios, como la Cuenta Pública.**

---

<sup>244</sup> Plan Global de Desarrollo, en *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, Tomo 9, pp. 25-26.

**"Todas estas tareas se inscriben en un esfuerzo permanente de evaluación, que al ir evolucionando y perfeccionándose conforme a la experiencia, permite afinar el marco metodológico y los procedimientos originalmente concebidos.**

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

(...)

**"Si bien el Plan se promulgó ya transcurrido el primer trimestre de 1980,** el periodo de evaluación considerado fue el de enero a diciembre de dicho año. Hubo dos razones básicas para hacerlo de este modo. La primera es la disponibilidad de cifras, cuya presentación se suele ajustar al corte anual calendario; en segundo término, lo programado para los doce meses indicados corresponde, de hecho, a los planteamientos del Plan Global, de manera que el primer trimestre legítimamente puede analizarse a la luz del documento.

**"El nivel de profundidad y la selección de campos de estudio** para esta primera evaluación obedecen a un propósito de sencillez, utilidad y objetividad. En términos muy generales, se trata de saber si la orientación, la magnitud y la oportunidad de lo realizado corresponden a lo esperado, dentro de un margen razonable de variación. De no ser así, esto nos permitirá plantear la naturaleza y la magnitud de la desviación, para dar base y rumbo a las medidas correctivas y preventivas.

**"Aunque la responsabilidad de la evaluación general es de la Secretaría de Programación y Presupuesto,** a cuyo cargo se encuentra la función globalizadora y normativa, este documento se apoyó en la participación de dependencias y entidades, que contestaron a un cuestionario sobre el cumplimiento de acciones y propósitos, pues ellas están en mejores condiciones de determinar lo alcanzado y de explicar las desviaciones identificadas en cada uno de los sectores.

**"Es importante señalar que esta primera evaluación representa un adelanto en la información a la sociedad sobre los resultados obtenidos en la actividad de la Administración Pública Federal, la valoración de los actos públicos, los problemas enfrentados y los que aún subsisten, las vías de solución y las formas de participación social en el proceso. Pero es también necesario subrayar que fue posible realizarla por la existencia del Plan Global de Desarrollo, que constituye una estructura que ordena y permite coordinar acciones que, de otra manera, estarían dispersas en el devenir social, económico y político nacional."**<sup>245</sup>

Es posible que algunas de estas propuestas ya estén funcionando, por lo menos en el papel, o bien ya estén en la antesala del análisis para su

---

<sup>245</sup> Primer Informe de Avance de la Ejecución del Plan Global de desarrollo, en *Antología de la Planeación en México (1917-1985), Tomo 9*, pp. 315-316.

puesta en marcha. En México la rendición de cuentas del sector social y su evaluación está adquiriendo un sólido carácter normativo a través de las disposiciones que dan origen y funcionamiento al Consejo Nacional de Evaluación Social (CONEVAL). Pero surgen cuestionamientos respecto a su acotación al sector social, ¿Qué pasa con los demás sectores en los que se involucran mayores cantidades de recursos públicos? ¿Cómo se evalúan los avances y resultados? ¿Qué medidas se toman a partir de la evaluación?

Con base en lo anterior, Cunill y Ospina ubican a México como un sistema de monitoreo y evaluación basado en un Plan Nacional de Desarrollo. Su Sistema de Evaluación de Desempeño tiene una vocación multifuncional orientada al presupuesto con base en resultados, lo que presume tiende a mejorar la asignación del gasto y la gestión pública. Las autoras, en su esquema de análisis, concluyen que se aprecia claramente que en México está institucionalizada la estructura del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>246</sup>

Al asumir la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid promulga la Ley de Planeación<sup>247</sup> y se publica el Sistema Nacional de Planeación Democrática como documento metodológico de la planeación. El plan que asume su gobierno se denomina Plan Nacional de Desarrollo. Se **inicia el programa de "modernización de la Administración Pública Federal" que reduce radicalmente la participación del Estado en la economía, para dar una mayor participación al sector privado y a las fuerzas del mercado en el desarrollo del país. Es el inicio de la etapa de Estado *Redimensionado* que Carrillo establece para el periodo 1984-2010.**<sup>248</sup>

### **3. Los ensayos sobre evaluación en México**

En México pueden encontrarse un sinnúmero de trabajos que han buscado evaluar las diversas temáticas gubernamentales desde varios ángulos. Incluso siguiendo los pasos del proceso de planeación y con las dificultades que significa tratar de evaluar sin contar con información

---

<sup>246</sup> Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia, *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina, Informe comparativo de 12 países*, Banco Mundial y CLAD, Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3, enero 2008, pp. 72-73.

<sup>247</sup> Se promulga sobre la Ley de Planeación de 1930.

<sup>248</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Col. INAP 200 Años Administración Pública en México, Tomo II, Vol. 1, INAP, México, 2010, 1ª. Ed., pp. 191-195.

estadística confiable y oportuna, ni siquiera con resultados precisos y consecutivos, lo cual lejos de reconocerse el esfuerzo, se invalida por carecer de una información soporte de calidad. Hay instituciones públicas que por la orientación de sus atribuciones deben hacer las tareas de evaluación, las que muchas veces se quedan como estudios de gabinete o como meros datos de referencia para determinadas decisiones administrativas.

Así también han surgido instituciones privadas que son vanguardistas en este tipo de estudios y procuran alimentar las decisiones de gobierno o de las altas esferas empresariales para encauzar recursos políticos o de inversión, como es el caso de la Fundación Espinosa Yglesias, que se ha tomado en este trabajo para ejemplificar la evaluación cualitativa.

### **a) La evaluación educativa**

En la actualidad se pueden observar desarrollos tangibles en los procesos de evaluación. Algunos de ellos se han focalizado a la materia educativa y cuyos resultados son útiles para diagnosticar parámetros de calidad y encauzar los programas de los distintos niveles de educación, como son los que atienden el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),<sup>249</sup> el Centro Nacional para la Evaluación Educativa (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), entre otros.

México prácticamente institucionaliza la evaluación de la educación al ponerse en marcha el ***Programa para la Modernización Educativa 1990-1994*** en el cual se señala que **“las acciones de evaluación educativa se dirigen a proporcionar información tanto a las autoridades sobre el cumplimiento de las políticas y los objetivos sectoriales, como a la comunidad de maestros, alumnos y padres de familia sobre el aprovechamiento académico y el funcionamiento de los planteles”**. Justamente en dicho Programa se propone la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa que operaría en cinco líneas de evaluación: del desempeño escolar, del proceso educativo, de la

---

<sup>249</sup> La misión del *INEE se centra en realizar evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de los resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas.*

administración educativa, de los efectos de la política educativa y del impacto social de la educación.<sup>250</sup>

En materia de educación superior, se establece como prioridad realizar evaluaciones internas y externas permanentes de las instituciones, para impulsar la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen y como meta la creación de una instancia que integre y articule un proceso nacional de evaluación de la educación superior, lo que da lugar al COPAES, que funciona como organización no gubernamental, aun cuando instituciones públicas forman parte de su estructura. La obligatoriedad de estas disposiciones se refuerza con la publicación de la *Ley General de Educación* en 1993.<sup>251</sup>

Si bien no se precisa el uso de indicadores para la evaluación educativa, sí hay una referencia que proviene de los primeros esfuerzos de la UNESCO desde fines de los años cuarenta para desarrollar e integrar un cuerpo de indicadores educativos internacionalmente comparables, conforme cita Rosa María Camarena:

**“En el marco de la evaluación de la denominada Primera Década del Desarrollo de las Naciones Unidas (1960-1970), y del impulso y promoción de la evaluación y planeación educativas en los años setenta, el interés por contar con indicadores educativos cobró fuerza, tanto en el ámbito de los países como a escala internacional. Acorde con la tónica expansionista de la educación prevaleciente en la época, la atención se centró principalmente en los indicadores relacionados con la cobertura y la eficiencia interna del sistema.**

**“No obstante, es a partir de finales de los años ochenta cuando la generación de indicadores educativos recibe un impulso mayor, incorporándose nuevos actores a su construcción y desarrollo, con aportes metodológicos y conceptuales importantes, dando inicio a una época de auge de dichos indicadores que dura hasta nuestros días”.**<sup>252</sup>

No sobra señalar que, como instrumento de la Ley de Desarrollo Social se ha creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

---

<sup>250</sup> *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994*, Secretaría de Educación Pública, México, publicado en *Antología de la Planeación en México, Tomo 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1ª. Ed., 1994, págs. 143-149.

<sup>251</sup> *Ibidem*, pág. 192.

<sup>252</sup> Camarena Córdova, Rosa María, *Indicadores educativos, hacia un estado del arte*, UNAM-IIS, México, 1ª. Ed., noviembre 2008, págs. 14-15.



Desarrollo Social (CONEVAL) que junto con instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se ha abocado al estudio de la pobreza en México en sus dimensiones alimentaria, de capacidades y patrimonial, así como de las estrategias que el gobierno ha tomado para reducir la pobreza incorporadas a los programas de Solidaridad, Contigo, Oportunidades, entre otros, que atienden a los conceptos básicos de infraestructura, educación, salud, protección social y los ingresos mínimos para el desarrollo de la familia.

### **b) La evaluación en las organizaciones de la sociedad civil**

La sociedad organizada ha venido adquiriendo presencia y relevancia en modalidades como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las organizaciones sin fines de lucro o acotadas a organizaciones de la sociedad civil conforme lo determina la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta Ley faculta a la Comisión sobre la materia, integrada por las secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores, a realizar evaluaciones sobre las políticas del Estado mexicano señaladas en la misma ley, y por tanto las asociaciones cuya integración responde a esta figura deben realizar autoevaluaciones que se orientan fundamentalmente a sustentar sus avances y resultados como condición para seguir disfrutando de los recursos asignados por patrocinadores ya sean gubernamentales o privados.<sup>253</sup>

### **c) La evaluación de las tareas de gobierno**

La evaluación, como parte de ese proceso de planeación mencionado al inicio de este capítulo no ha tenido la misma suerte, prácticamente se ha soslayado en el curso del ejercicio de las tareas gubernamentales. Desde sus inicios en la década de los ochenta (siglo XX), los informes identificados con la evaluación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se redujeron a informes confidenciales respecto a la actuación de funcionarios, los cuales se entregaban al titular del Poder Ejecutivo, quien tomaba decisiones de carácter político en torno al cumplimiento de un código de conducta del equipo de trabajo, sin que esto reflejara una evaluación diáfana y transparente que se diera a conocer a los ciudadanos y a sus instancias representativas. Era

---

<sup>253</sup> Puede consultarse la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *D.O.F.* de 09 de febrero de 2004 y su reforma del 05 de agosto del 2011.

evidente que los propósitos de esta evaluación se enfocaban a considerar la permanencia o no de los servidores públicos que formaban parte de la estructura administrativa gobernante. Para ello se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que en la administración siguiente se convirtió en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en la actualidad se conserva como Secretaría de la Función Pública (SFP) sobre cuyo nombre se plantea una discusión en la Quinta Parte de esta investigación.

Era común observar una confusión con aquellos otros documentos que hablaban de los avances y resultados de la gestión gubernamental, como es el caso de los informes de gobierno, de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y otros de carácter financiero y contable, que no son precisamente análisis de evaluación, sino que en todo caso son compilaciones de datos que pueden constituir elementos sustantivos para realizar y alimentar un proceso de evaluación, el cual debe instaurarse precisando objetivos y actores, así como atendiendo a la claridad y consistencia de la información en la que se puedan encontrar criterios de transparencia y un manejo integral o sistémico.

Por las condiciones de dichos informes no necesariamente se ajustan para cubrir un mecanismo de rendición de cuentas, como señala Pardo:

“Es importante destacar que producir información no es necesariamente rendir cuentas, lo que queda claro es que del sustento normativo existente se pueden identificar los sujetos responsables de elaborar informes, a quiénes entregarlos y qué tipo de información se debe **entregar...siendo un acto incompleto en la medida en que en algunos casos estaría faltando el componente de retroalimentación y eventual sanción.**”<sup>254</sup>

Lo cual se complementa con la afirmación de Vázquez Colmenares respecto a lo vasto que pueden ser los informes pero carentes de retroalimentación y en este caso, de utilidad para la planeación y reencauzamiento de acciones:

“**La evaluación** y las auditorías se basan en el cumplimiento de normas y procedimientos de informes extensos que carecen de retroalimentación e información útil para la planeación y definición de estrategias. Todavía se padece la visión correctiva del ejercicio del gasto y no la que debiera suscitarse de manera preventiva. Con esto se ha logrado, más que un

---

<sup>254</sup> Pardo, María del Carmen, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, coordinada por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, UNAM-IIJ/CIDE, 1ª. ed., México, marzo de 2010, p. 35.

buen desempeño de los servidores públicos, que éstos eviten cubrir **procesos administrativos que impliquen cierto riesgo de observaciones.**"<sup>255</sup>

Como se mencionó en el apartado 2 de la Tercera Parte, en paralelo al establecimiento de las técnicas de planeación se busca generar su soporte jurídico desde los inicios de la década de los ochenta al incorporarla a los artículos 25 y 26 constitucionales, al abrogar la Ley de Planeación de 1930 y promulgar la que actualmente nos rige, vinculando leyes y reglamentos que atienden a los presupuestos y a la contabilidad. La ***Ley de Planeación*** se promulga como secundaria de las disposiciones constitucionales citadas. En la misma época se publicó un documento metodológico con enfoque programático-presupuestario denominado ***Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización***, mismo que más adelante sirvió de base para incorporar el contexto de la planeación estratégica en el ***Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006***.

Hasta el momento se observa que metodológicamente se han hecho esfuerzos por establecer la planeación estratégica en todas las tareas de gobierno, sin embargo podrían no estar actualizadas todas las disposiciones jurídicas al respecto. Se busca hacer compatibles los compromisos de programas de mediano plazo con los presupuestos, pero ésta aún es una tarea en desarrollo. Se está induciendo a la aplicación de técnicas afines a un Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual se establece como obligatorio para los ejecutores de gasto y persigue realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión, bajo la tutela de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esto significa que el contexto de evaluación del desempeño aplicado a los funcionarios públicos, ahora se aplica al nivel de los programas a cargo de las dependencias y entidades a través de todo un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se deriva de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRP) y cuyos indicadores se definen a partir de 2008. Es aquí donde pueden perderse las líneas que separan los rangos de responsabilidad micro, meso y macro que se han visto en el planteamiento de Ospina y Cunill en términos de evaluación del desempeño.

---

<sup>255</sup> Vázquez Colmenares G., Pedro, ***La política no basta. Cómo llegar al México que queremos***, AGT Editor, S.A., México, 1a.ed., abril de 2006, p. 79.

#### 4. La evaluación en el México actual

Esas condiciones del último tercio del siglo pasado han cambiado diametralmente. En algún momento se ha dejado el quehacer del gobierno a los agentes representativos de las corrientes liberales de la economía, para luego ser retomado por el Estado, como un proceso que respondió a la observación y corrección de desajustes que se dieron en los términos de la economía global, como fue el debilitamiento o inacción de los gobiernos frente a las operaciones virtuales de divisas.

En paralelo se ha asentado el contexto de la globalización en todos los ámbitos productivos abriendo nuevas expectativas para el desarrollo económico y social. De la misma manera el desarrollo tecnológico ha acelerado los procesos de información, que junto con las facilidades de la comunicación se ha llegado al concepto de *tiempo real*, que prácticamente genera un esquema de mayor demanda de información que paulatinamente se torna imprescindible para la sociedad.

De hecho pueden aceptarse procesos administrativos que justifiquen su opacidad como razones de Estado o de seguridad nacional, pero no aquéllos que oculten la incompetencia de los funcionarios o el desvío de los recursos fiscales que les fueron confiados para la ejecución de programas, en los que ineludiblemente debe observarse la rendición de cuentas y la evaluación de las mismas a través de dos vertientes:

- la que proporciona elementos de satisfacción o rechazo al propio servidor público en términos de costos y resultados; y
- la que valoran los ciudadanos, la que genera valor público, cuyo reflejo puede despertar reclamos inmediatos por la entrega de resultados efectivos o bien manifestarse en el siguiente proceso electoral como un resultado de impacto.

Es importante destacar que en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se hace la única mención de la *administración por resultados* que deben llevar los responsables ejecutores de gasto, cuando es el *presupuesto con base en resultados* el enfoque paradigmático de la administración pública de la primera década del siglo XXI.

El hecho de que la administración pública en México se vincule a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo conduce a revisar el comportamiento de la planeación y consecuentemente de la evaluación, ya que cada administración sexenal realiza los ajustes que considera necesarios para dar curso a sus políticas y programas específicos de desarrollo.

Al inicio del siglo XXI se ha modificado ese modelo de planeación, para incorporar buena parte de los principios de la planeación estratégica. Cualquiera de las dos corrientes de planeación, programática o estratégica se lleva a través de un proceso que puede considerar etapas como las siguientes: diagnóstico, formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento o monitoreo, control y evaluación, incluyendo alguna otra derivada de éstas.

Las seis primeras han sido identificables en la definición de políticas y programas de gobierno, así como en la asignación de recursos; así también se encuentra la etapa de ejecución que queda a cargo de dependencias y entidades, y sobre la cual puede efectuarse el seguimiento o monitoreo, junto con la del control de avances y resultados que ha venido a formar parte de los programas operativos de las actividades institucionales como una forma de monitoreo y que, en una primera concepción alimentan el concepto de ***evaluación del desempeño***, utilizado particularmente para otorgar calificaciones aprobatorias o reprobatorias sobre las habilidades gerenciales y técnicas de los funcionarios públicos en periodos semestrales y anuales. En otro contexto se maneja el Sistema de Evaluación del Desempeño para considerar los avances de las metas comprometidas en programas institucionales.

### **a) El marco jurídico sobre evaluación**

Como ya se ha visto desde el inicio de este capítulo, el Estado realiza sus funciones a través de una serie de disposiciones normativas y regulatorias que convergen a sintetizar los intereses de los ciudadanos y traducirlos en acciones de gobierno que signifiquen orden, justicia y desarrollo, encabezando estas acciones los tres poderes que se han sumado en una democracia: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial cuyas funciones son de naturaleza pública. Por lo general la función pública que corresponde al Poder Ejecutivo se concentra en el ejercicio de la administración. Las acciones de gobierno del Ejecutivo se ciñen a lo legislado y en su caso, a lo juzgado por el Poder judicial.

Jerárquicamente, las acciones de gobierno se norman partiendo de la carta magna como el referente principal, para continuar con la normatividad secundaria que reglamenta su articulado, el cual a su vez se complementa con las leyes específicas relacionadas con temas que requieren un tratamiento diferenciado.

La aplicación de estas disposiciones jurídicas aterriza en manuales de organización, en manuales de procedimientos, y finalmente, en la realización efectiva de las tareas encomendadas al puesto o área de responsabilidad. Por ello es indispensable reunir el marco jurídico que ofrece el contexto normativo de la tarea gubernamental, considerando que en México se realiza a través de la planeación del desarrollo, la cual incluye dentro de su proceso la etapa de evaluación. Enseguida se citan las disposiciones relevantes que conforman el marco jurídico, haciendo un resumen de su contenido, posteriormente se hacen algunos comentarios que complementan el papel de estas normas:

### Marco Jurídico de la Planeación y la Evaluación

Disposición jurídica	Contenido relevante
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>256</sup> :	Art. 6º. ...El derecho a la información será garantizado por el Estado.
	Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.
	<p>Art. 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Art. 26. B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p>
	Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

<sup>256</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada *D.O.F.* del 14 de julio de 2011.

	<p>naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p>
	<p>Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p> <p>Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.</p>
<p>b) Ley de Planeación:<sup>257</sup> Artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10o., 12o., 13o. y 15o.</p>	<p><b>Art. 3º...</b></p> <p>Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.</p>
<p>c) Ley General de Desarrollo Social<sup>258</sup></p>	<p>TÍTULO QUINTO. DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL</p> <p>Capítulo I. De la Evaluación</p> <p>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.</p>
<p>d) Decreto por el que se regula el Consejo</p>	<p><b>...conforme a la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de</b></p>

<sup>257</sup> **D.O.F.**, Reforma publicada el 09 de abril de 2012.

<sup>258</sup> **D.O.F.**, publicada el 20 de enero de 2004.

<p>Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>259</sup></p>	<p>Desarrollo Social, es un organismo público descentralizado que tendrá por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor <b>técnico en dicha actividad,...</b></p>
<p>e) Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007<sup>260</sup></p>	<p>TÍTULO PRIMERO. DE LAS ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN</p> <p>CAPÍTULO I. Disposiciones generales</p> <p>Artículo 1. El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2007, se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las disposiciones que, en el marco de dicha Ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.</p>
<p>f) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:<sup>261</sup></p> <p>Artículos 2, 42, 110, 111.</p>	<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>LI. Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos;</p>
<p>g) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.<sup>262</sup></p>	<p>PRIMERO.- Los presentes lineamientos tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>

<sup>259</sup> **D.O.F.**, Secretaría de Desarrollo Social, DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado el 24 de agosto de 2005.

<sup>260</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2006, (Segunda Sección) p. 1.

<sup>261</sup> **D.O.F.**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, publicada el 30 de marzo de 2006, modificada el 27 de diciembre de 2006.

<sup>262</sup> Secretaría de la Función Pública, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, **Diario Oficial de la Federación**, viernes 30 de marzo de 2007.



<p>- Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007.</p>	
<p>h) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>263</sup></p>	<p>IV. El cumplimiento de los objetivos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser informado en el mes de septiembre a la Comisión, a efecto de que ésta cuente con elementos para realizar una evaluación sobre su cumplimiento. Asimismo, la Comisión deberá remitir a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el primer día hábil de octubre, información relevante respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa, a fin de considerarla para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal.</p>
<p>i) Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>264</sup></p>	<p>CAPÍTULO I. Del Sistema de Contabilidad Gubernamental</p> <p>Artículo 19.- Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:</p> <p>VI. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y</p> <p>Artículo 54.- La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.</p>
<p>j) Acuerdo por el que se</p>	<p>ÚNICO.- Se emite el Acuerdo por el que se establecen</p>

<sup>263</sup> SHCP, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 29 de mayo de 2009.

<sup>264</sup> SHCP, Ley General de Contabilidad Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 31 de diciembre de 2008, con reformas publicadas el 12 de noviembre de 2013.

<p>establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>265</sup></p>	<p>las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, conforme a lo siguiente</p> <p>I. Objetivos</p> <p>1. Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.</p> <p>2. Vincular, en los términos de este Acuerdo, la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, que resulte del Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros sistemas y mecanismos, para impulsar el logro de los resultados previstos en sus objetivos y metas respectivos.</p> <p>3. Impulsar el Presupuesto basado en Resultados, como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.</p> <p>4. Diseñar los instrumentos jurídicos mediante los cuales se acordarán y formalizarán los compromisos que coadyuven al logro de los objetivos y metas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, así como al mejoramiento institucional.</p> <p>5. Proporcionar, a través de sistemas electrónicos, en forma permanente y sistemática, información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos públicos asignados a éstos, sin perjuicio de la que corresponda proporcionar a otras instancias.</p>
<p>k) Ley del Sistema Nacional de Información</p>	<p>ARTÍCULO 3.- El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene la finalidad de</p>

<sup>265</sup> *D.O.F.*, SHCP, publicado el 31 de marzo de 2007

<p>Estadística y Geográfica<sup>266</sup></p>	<p>suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.</p> <p>Serán principios rectores del Sistema los de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.</p>
<p>l) Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>267</sup></p>	<p>Objeto</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer los elementos y características que deberán contener los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que deriven del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018;</li> <li>2. Dar a conocer el procedimiento a través del cual las dependencias deberán someter a dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los programas a su cargo que deriven del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y</li> <li>3. Determinar los criterios para el proceso de seguimiento de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</li> </ol>
<p>m) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>268</sup></p>	<p><b>Artículo 29.</b> El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.</p> <p><b>Artículo 31.</b> El Sistema Nacional tiene como funciones:</p> <p>IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;</p>

<sup>266</sup> Presidencia de la República, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2008 (Última reforma publicada DOF 14 de julio de 2014)

<sup>267</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 10 de junio de 2013.

<sup>268</sup> Secretaría de Gobernación, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 04 de mayo de 2015.

## **b) Comentarios específicos**

Sólo como complemento a este Marco Jurídico se agregan comentarios que explican la relevancia de algunas de las disposiciones citadas:

- **Las disposiciones constitucionales**

Las disposiciones contenidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, encabezan el marco jurídico de los derechos y obligaciones a nivel de los componentes del Estado, cabe citar que entre ellos existe el señalamiento particular en materia de regulación de la planeación y la evaluación. De hecho son disposiciones que afectan a los tres poderes, a la sociedad y a la soberanía territorial y sus relaciones con el exterior. Recientemente se ha integrado a la Constitución una disposición relevante para el tema de esta investigación y que es la relativa al acceso a la información, la cual se encuentra en su artículo 6o.

La importancia de esta disposición estriba en que para fines de evaluar en cualquiera de sus formas es indispensable contar con información, la que sea susceptible de darle seguimiento y permita el análisis y elaboración de conclusiones. Sin duda es la base constitucional para la operación del IFAI, instituto que opera las normas en materia de disposición y transparencia de la información pública.<sup>269</sup>

Es oportuno señalar la necesidad de establecer los alcances del ciudadano en el planteamiento de sus solicitudes y las facultades de los servidores públicos para atenderlas. Esto es porque los ciudadanos solicitantes no dimensionan sus peticiones y en muchas ocasiones pretenden que se les procese la información para cumplir los propósitos de su propia investigación. La atención de estas solicitudes implica tiempo y distracción de las actividades cotidianas de los servidores públicos, razón por la que deben incorporarlas a sus funciones sustantivas.

En cuanto a la planeación del desarrollo las disposiciones de orden constitucional se concentran en el mismo Título Primero y Capítulo I, y específicamente en los artículos 25 y 26.

---

<sup>269</sup> Las siglas IFAI corresponden al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual se modificó a partir de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 04 de mayo de 2015, cambiando a su vez la denominación del Instituto por la de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.

Además de las disposiciones de evaluación contenidas en los artículos citados se cuenta con las del Artículo 134, donde se vincula el ejercicio presupuestal de los recursos que involucre eficiencia, eficacia y de alguna manera, resultados, con la responsabilidad de los servidores públicos, lo cual conlleva al esquema contextual de la función pública desde el mandato constitucional.

En estas cuatro disposiciones constitucionales se reúnen esos conceptos nodales de la administración pública que son materia de revisión de este trabajo, particularmente por la encomienda del Estado en materia de desarrollo, como son:

- a) la información, tanto en lo que compete a su apertura y disponibilidad, como en cuanto a su procesamiento estadístico y de difusión a la sociedad.
- b) La planeación del desarrollo, que considera los niveles macro de diagnóstico, de programación, de presupuesto, de ejecución, de control y monitoreo, así como de la evaluación, y
- c) La ministración de los recursos económicos y los resultados y responsabilidades de servidores públicos facultados para su ejercicio, con su evaluación respectiva.

Para ser operativas, las disposiciones constitucionales se traducen en normas reglamentarias, de las cuales se hace una selección por su relevancia y vinculación en cuanto al tema del análisis.

### • **La Ley de Planeación**

En la *Ley de Planeación* se reglamentan las disposiciones constitucionales relativas a la planeación del desarrollo. Proviene de la Ley promulgada en 1930, y la versión actual se ha venido actualizando desde los años ochenta en diferentes apartados, sin embargo, aún presenta generalidades, ya que se norma la parte de los planes y programas, la entrega de informes de resultados, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual es una figura todavía un poco difusa cuya comprensión queda a la interpretación del analista. No hay precisiones en cuanto a cómo realizar la evaluación. Lo que se señala en el artículo 9o. puede tomarse como indicativo para realizar la evaluación del desempeño, pero no se establece como complemento de lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la que también se determina la realización de evaluación del desempeño.

- **La Ley General de Desarrollo Social y el CONEVAL**

En la Ley General de Desarrollo Social se ofrece de manera focalizada una apertura a la sociedad para incorporarse al desarrollo social a través de políticas y programas. La realización de éstos estará involucrada en un proceso de evaluación de carácter institucional que se define en la misma ley, incluyendo la creación del CONEVAL. Cabe señalar que en la práctica la evaluación no se ha restringido sólo a los programas sociales, sino que se ha extendido a emitir lineamientos para evaluar los demás programas a cargo de la Administración Pública Federal. Aun cuando la Ley General de Desarrollo Social hace referencia a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no se ha emitido un decreto para su regulación específica.

- **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007**

La referencia a este documento se hace en función de ser el punto de partida para el uso de criterios y metodologías de evaluación, como es el uso de indicadores y monitoreo del ejercicio de los recursos, así como reglas de operación en los programas puestos en marcha.

- **La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Cabe mencionar que del Artículo 111 de la misma *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRP)* se desprende un programa adicional: el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, cuya implementación queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública.<sup>270</sup> Con esto, de alguna manera se abre la puerta para iniciar el camino hacia la metaevaluación. Esta problemática se traslada a los términos del desempeño de las organizaciones como lo señalan Luna y Puga:

La noción de desempeño se encuentra fuertemente anclada en una **racionalidad instrumental de tipo “medios y fines”** que no solamente orienta a valorar las organizaciones que son de nuestro interés en términos de eficiencia (medios) y eficacia (fines) que pudieran resultar muy estrechos, sino que también presenta limitaciones para entender la actuación y el impacto social y político de las organizaciones de acción colectiva.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> SFP, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, agosto de 2008, p. 15.

<sup>271</sup> Luna, Matilde y Puga, Cristina, Coords., *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, Coeditores, 1<sup>a</sup>. ed., México, 2010. p. 8.

Las disposiciones en materia de evaluación se precisan en el capítulo II de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRP)*.

El desarrollo de todo este contexto para la evaluación supone un origen amplio institucional, de gobierno, y cabría preguntar si para el ciudadano es suficiente, comprensible y valedera, la información que el gobierno le proporcione para tener una visión integral sobre su actuación; si se puede considerar un proceso efectivo de rendición de cuentas; si se puede apreciar valor público; si existe realmente la disposición para evaluar. En este sentido, la importancia del valor público se encuentra en la satisfacción equitativa de necesidades humanas, siendo la planeación la materia que ofrece perspectivas de escenarios futuros, imaginables previamente y observables luego de que se hayan verificado.<sup>272</sup> Sin duda, el ejercicio efectivo de la planeación sólo puede tener lugar cuando se aplican los recursos presupuestarios que lo puedan financiar.

- **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.**

En estos Lineamientos se concentran disposiciones mandatorias y metodológicas orientadas con mayor precisión a la preparación de la matriz de indicadores y sistemas de monitoreo, así como la elaboración de objetivos estratégicos en dependencias y entidades, que conduzcan a la evaluación de programas federales. La aparición de los mismos no estuvo exenta de controversias ya que en principio invadía campos de acción de otras instancias, siendo determinante la inconformidad de la Auditoría Superior de la Federación, la que propuso dejar en manos del Consejo Nacional de Evaluación la atención a los programas sociales.

- **Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**

Como ya se ha mencionado, la reglamentación del apartado B del artículo 26 constitucional se encuentra en esta Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

---

<sup>272</sup> Hintze, Jorge, "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público" en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, publicado por CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

- **Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.**

Con base en la Ley de Planeación, estos lineamientos constituyen la base operativa para la integración de los programas de mediano plazo que se derivan del Plan, y que deben guardar congruencia con los programas presupuestarios dentro del proceso de planeación, alineados para el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias establecidos en el Plan, para lograr un gobierno eficiente y una Administración Pública Federal orientada al logro de resultados.

La revisión de las disposiciones jurídicas precedentes pueden hacer presumir que en México el marco jurídico que soporta las tareas gubernamentales en materia de difusión de la información, de planeación, de generación de información estadística y contable, así como en lo particular, de evaluación, requiere de un mínimo de ajustes en función de la actualización que el comportamiento de la economía y el contexto político y social demandan. De hecho, así es, en algunos casos sólo se tiene que verificar la compatibilidad de vigencia y contenidos de leyes y reglamentos para garantizar su ejercicio.

En el caso que se revisa el orden jerárquico inicia en la Constitución, y le sigue la Ley de Planeación. Las demás leyes secundarias están estrechamente vinculadas con ambas y reglamentan conceptos más específicos como es el caso del presupuesto de egresos, el sistema de información estadística y geográfica, el sistema de evaluación del desempeño, la contabilidad gubernamental, entre otros. Esto significa que el marco jurídico es vigente y que ha observado una dinámica propia de una administración pública en actualización constante, a través de la cual se faculta y obliga a sujetos responsables de hacerlo valer en la entrega de resultados eficientes y oportunos, dentro de un sistema cuyo funcionamiento se basa en un Plan Nacional de Desarrollo.

Por supuesto, como toda disposición jurídica, sólo será efectiva en cuanto se decida reconocer su existencia, instrumentar su observancia, así como aplicar las sanciones que procedan en cuanto se detecte su incumplimiento. En este sentido debe hacerse hincapié en la necesidad imperiosa de voluntad política. Quizá por ello es que aún en las disposiciones reglamentarias, que aterrizan los ordenamientos constitucionales, no se observa la claridad o definición de lo que implica un proceso de evaluación. Es decir, se percibe un señalamiento prácticamente difuso en cuanto a la voluntad política para realizarla.



### c) El Plan Nacional de Desarrollo y sus lineamientos sobre evaluación

Las administraciones de Miguel de la Madrid y las dos siguientes se ciñeron al marco normativo que parte de la Constitución y opera a través de la Ley de Planeación y demás leyes regulatorias, sin cambios sustantivos en materia de planeación y particularmente de evaluación. Éstas fueron las de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y la de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en las que se crearon sus planes y programas particulares, con una ponderación específica en cuanto a los programas de desarrollo regional y de desarrollo social. En la de Ernesto Zedillo es determinante la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, ya que se generan una serie de compromisos orientados al mejoramiento de la administración pública entre los que destacan los principios del servicio civil de carrera y la obtención de resultados.

Al cambio de régimen político en el año 2000, cuando se retira del gobierno el partido que fue dominante en México durante más de setenta años, se abre la puerta a una expectativa de posible tecnificación de la administración pública al incorporarse herramientas de la administración consideradas hasta entonces como privativas del ejercicio empresarial, entre ellas la planeación estratégica. La aplicación de ésta se inició a través de la planeación como puede verse en los dos apartados siguientes:

- **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** Se mantienen las bases metodológicas establecidas en el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* desde principios de los ochenta (siglo XX) pero se adicionan los elementos de la planeación estratégica para efectos de generar objetivos, políticas, misión, visión y fortalecer en especial el concepto de evaluación, el cual se incorpora desde los principios que mueven a la integración del Plan:

“Por ello, la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración de planes y programas.”<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, mayo de 2001, p. 9. Cabe señalar que hasta la fecha se ha mantenido en el Artículo 26 constitucional como sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y en la Ley de Planeación el nombre de Sistema Nacional de Planeación Democrática. El

En el propio Plan se plantea la creación del **Sistema Nacional de Indicadores** que no es otra cosa más que un sistema de seguimiento y control enfocado a la medición de los avances de los objetivos y estrategias del Plan. A este sistema se le atribuye la capacidad para evaluar constantemente la acción gubernamental y corregir aplicando las medidas pertinentes en caso de que el indicador señale una desviación del Plan.<sup>274</sup>

En términos de gobernabilidad democrática y federalismo el Plan plantea que:

“En el proceso de desarrollo integral de México es tan importante la participación de los ciudadanos y la expresión de su voluntad respecto de programas y metas de las instituciones públicas, como la evaluación de los resultados que se obtengan.”

De hecho se abre a una amplia participación ciudadana tanto para la elaboración del Plan como para los procesos de evaluación de resultados y compromisos de gobierno con la sociedad y los demás órdenes de gobierno.<sup>275</sup> El horizonte establecido para el Plan queda circunscrito a sólo seis años: 2001-2006, aunque en su línea política de gobernar para el cambio menciona que se asume la responsabilidad de largo plazo y define en su visión de futuro un modelo de país para el año 2025.<sup>276</sup>

- **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.** En este Plan se modifica la visión de futuro para llevarla a 2030 con base en los ejes que componen el Plan:<sup>277</sup>

- 1) Estado de Derecho y Seguridad
- 2) Economía Competitiva y Generadora de Empleos
- 3) Igualdad de Oportunidades
- 4) Sustentabilidad Ambiental
- 5) Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

Para las cuales se establecieron metas de nivel macro y consecuentemente los indicadores<sup>278</sup> para su seguimiento, aunque debe señalarse que su difusión fue muy restringida:

---

atributo de *participativa* está contenido en el propio Sistema, más nunca se modificó el nombre del Sistema en las leyes mencionadas.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 44-45.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>277</sup> Presidencia de la República, *Visión 2030, el México que queremos*, México, 2007, p. 7.

<sup>278</sup> Los indicadores se obtuvieron de otra publicación: Manual informativo de los indicadores 2030.

## Metas de Estado de Derecho y Seguridad

META 1 ESTADO DE DERECHO. Que México se encuentre en el 20% de países mejor calificados en el Índice de Fortaleza Institucional del Foro Económico Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Índice de Fortaleza Institucional	Calificación entre 1 y 7 donde 7 es la mejor calificación.  Posición del país con respecto a los países evaluados (primer quintil: los mejores evaluados)	3.68  Lugar 69 en la clasificación de  125 países  Tercer quintil	Primer quintil	Foro Davos / World Economic Forum  Reporte global de competitividad 2006-2007

META 2 JUSTICIA. Que de cada 100 delitos cometidos por lo menos 70 terminen en una resolución satisfactoria para la víctima.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Porcentaje de delitos cometidos que terminan en resoluciones satisfactorias para la víctima.	0 a 100%	2.3%	70%	INEGI: Denuncias y sentencias, 2005  Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización 2004-  México ICESI-ONU, 2004.: Cifra negra de no denuncia

META 3 SEGURIDAD PERSONAL. Que se cometan menos de 5 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Número de homicidios por cada 100 mil habitantes	Casos por cada 100 mil habitantes	13	5	United Nations Surveys of Criminal trends (Ninth Survey) Organización Panamericana de la salud

META 4 SEGURIDAD PATRIMONIAL. Que haya menos de 40 robos con violencia por cada 100 mil habitantes.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Número de robos con violencia por cada 100 mil habitantes	Casos por cada 100 mil habitantes	187	40	United Nations Survey of Criminal Trends (Eighth Survey)

META 5 PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD. Que al menos 90% de la población de 18 años o más se sienta segura.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Porcentaje de la población de 18 años y más que se siente	0 a 100%	54%	10%	Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3), ICESI, INEGI,

insegura				2005
----------	--	--	--	------

### Metas de Economía Competitiva y Generadora de Empleos

META 6 NIVEL DE INGRESO. Que el PIB per cápita sea de \$29,000 dólares.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
PIB per cápita	Dólares por persona	\$8,020 dólares	\$ 29,000 dólares	World Economic Outlook Database (FMI), World Development Indicators (World Bank), INEGI

META 7 EMPLEO. Que se generen 900,000 empleos al año.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Número de empleos formales creados al año	Número absoluto	Tasa de desempleo abierto: 4%	900,000 empleos formales al año	STyPS, INEGI

META 8 COMPETITIVIDAD. Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Índice de competitividad	Escala del 1 al 7 donde 7 es la economía más competitiva.  Posición del país con respecto a los 125 países evaluados (primer quintil: los mejor evaluados)	4.19 lugar 58 de 125 Tercer quintil	Primer quintil	WEF, Global Competitiveness Report 2006-2007

META 9 DESARROLLO TECNOLÓGICO. Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Disponibilidad Tecnológica del Foro Económico Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Índice de disponibilidad tecnológica	Escala del 1 al 7, donde 7 es la economía con mayor desarrollo y acceso a la tecnología  Posición del país con respecto a los países de América Latina y a los países evaluados	3.51 lugar 56 de 125 Tercer quintil	Primer quintil	WEF, Global Competitiveness Report 2006-2007

META 10 INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO. Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el Índice de Infraestructura del Foro Económico Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
-----------	---------------	------------------	-----------	--------

Índice de infraestructura	Escala del 1 al 7 donde 7 es la economía con mejores condiciones en infraestructura  Posición del país con respecto a los países evaluados (primer quintil: los mejor evaluados)	3.41  Lugar 64 de 125 (Tercer quintil)	Primer quintil	WEF Competitiveness Report (Infrastructure Index) 2006-2007
---------------------------	--	--	----------------	---

**META 11 TURISTAS INTERNACIONALES.** Que 46 millones de turistas internacionales visiten el país cada año.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Número de visitantes internacionales	Personas por año	21.4 millones	46 millones	Secretaría de Turismo, 2006 Organización Mundial de Turismo

**META 12 DIVISAS POR TURISMO.** Que el ingreso de divisas por el turismo internacional sea de \$39 mil millones de dólares.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Gasto de turistas internacionales	Millones de dólares	9,560 millones de dólares	39 mil millones de dólares	Secretaría de Turismo, WEF Travel and Tourism Index, 2007

### **Metas de Igualdad de Oportunidades**

**META 13 PROSPERIDAD.** Que no haya ningún mexicano viviendo en condiciones de pobreza alimentaria.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Número de personas en condición de pobreza alimentaria	Número de personas	18.9 millones	Cero	SEDESOL

**META 14 EQUIDAD ENTRE REGIONES.** Que ningún estado de la república tenga un nivel de pobreza patrimonial más de 10 puntos porcentuales superior al promedio nacional de 2005.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Que ningún estado de la república tenga un nivel de pobreza patrimonial más de 10 puntos porcentuales superior al porcentaje nacional de 2005.	Número de Entidades federativas bajo esta condición	8 estados (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz, Tabasco)	Cero	SEDESOL, 2005

META 15 ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS. Que el 100% de la población cuente con agua potable entubada.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Porcentaje de cobertura de agua potable entubada	0 a 100%	89.2%	100%	Earth Trends del World Resources Institute, Objetivos de las Metas del Milenio, WHO Care Health Indicators, 2002

META 16 COBERTURA EDUCATIVA. Alcanzar un nivel de escolaridad promedio de 15 años.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Años de escolaridad	Número de años	8.8	15	OCDE, Banco Mundial, Earth Trends del World Resources Institute (2004)

META 17 CALIDAD EDUCATIVA. Lograr una calificación en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura similar a la media de los países de la OCDE.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Calificación de México en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura	200-800 puntos, donde 800 implica el mejor rendimiento. Posición del país con respecto a los países evaluados (primer quintil: los mejor evaluados)	392 (puntuación más baja de la OCDE) (Quinto quintil)	500 puntos	OCDE Program for International Student Assessment (PISA) 2002-2003

META 18 SALUD. Que la esperanza de vida al nacer sea de 80 años.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Esperanza de vida al nacer	Número de años	74.8	80	ONU - World Population Prospects Revision 2006, CONAPO

META 19 SALUD MATERNA. Reducir la tasa de mortalidad materna a menos de 10 defunciones por cada 100 mil nacimientos vivos.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Tasa de mortalidad materna	Defunciones por cada 100 mil nacimientos vivos	60	10	Secretaría de Salud, INMUJERES, Metas Milenio

META 20 SALUD INFANTIL. Reducir la tasa de mortalidad infantil a menos de 8 defunciones de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Tasa de mortalidad infantil (5 años y menos)	Defunciones por cada mil nacidos vivos	25	8	ONU - World Population Prospects Revision 2006

META 21 EQUIDAD DE GÉNERO. Que el ingreso promedio de las mujeres sea igual al de los hombres o represente al menos el 80% del ingreso de éstos.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Disparidad en el ingreso entre mujeres y hombres	Porcentaje que representa el ingreso de las mujeres con respecto al ingreso de los hombres por realizar trabajos equivalentes	Las mujeres obtienen 40% de la remuneración que obtiene un hombre	80%	Gender-related Development Index del IDH-ONU 2004

### Metas de Sustentabilidad Ambiental

META 22 MEDIO AMBIENTE. Tratamiento del 100% de aguas residuales.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Porcentaje de aguas residuales tratadas	0 a 100%	35%	100%	SEMARNAT, Comisión Nacional del Agua, datos

META 23 BOSQUES Y SELVAS. Haber llegado al menos a un equilibrio entre lo perdido y lo reforestado, y continuar con un proceso de reforestación constante de nuestros bosques y selvas.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Hectáreas reforestadas como porcentaje del territorio	0 a 100% (Área en km <sup>2</sup> )	El balance entre la deforestación y la reforestación tiene un saldo negativo de 260,000 hectáreas de selvas y bosques	Llegar, al menos, a un balance con saldo en equilibrio entre lo perdido y lo reforestado y continuar con un proceso de recuperación.	INEGI, Semarnat

META 24 PROTECCIÓN DE ÁREAS NATURALES. Que las zonas naturales protegidas alcancen el 16% del territorio nacional (320 mil km<sup>2</sup>).

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Zonas decretadas y certificadas como áreas naturales protegidas como porcentaje de la extensión territorial	0 a 100% (Área en km <sup>2</sup> )	11.5% (224 mil km <sup>2</sup> )	16% (320 mil km <sup>2</sup> )	Objetivos de las Metas del Milenio, PNUMA, World Conservation Monitoring Center 1990-2005

### Metas de Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

META 25 COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Alcanzar una calificación de 9 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
-----------	---------------	------------------	-----------	--------

Índice de percepción de la corrupción	Del 1 al 10 donde 10 es la mejor calificación	3.3	9	Transparencia Internacional 2006
---------------------------------------	---	-----	---	----------------------------------

META 26 GOBERNABILIDAD. Alcanzar una calificación de 75 en el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Índice de gobernabilidad	Del 1 al 100 donde 100 es la mejor calificación	49	75	World Bank Worldwide Governance Indicators 1996-2005

META 27 DERECHOS HUMANOS. Que México se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en el índice de Auditoría Mundial.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Índice de derechos políticos, libertades civiles, libertad de información y corrupción.	Posición del país con respecto a los países evaluados	61	Primer quintil	World Audit of Democracy and Human Rights

META 28 POLÍTICA EXTERIOR. Haber mejorado nuestra presencia internacional y estar entre el 20% de los mejor evaluados en participación política internacional según el Índice de Globalización.

Indicador	Unidad/escala	Situación actual	Meta 2030	Fuente
Componente de participación política del índice de Globalización	Posición del país con respecto a los países evaluados	37	Primer quintil	A.T. Kearny Foreign Policy

En el Plan se mantienen las líneas de participación ciudadana en la integración, ejecución y evaluación del propio Plan; y es a partir de éste que se fortalecen la planeación y el ejercicio del gasto público incorporando la técnica del presupuesto con base en resultados (PbR) y el sistema de evaluación del desempeño (SED), considerando objetivos de largo plazo. A lo largo del plan puede observarse que hay líneas específicas de aplicación en sectores de la administración que son sustantivos como es el caso de la educación, la salud, el medio ambiente, el desarrollo social, la seguridad pública, entre otros, en los cuales se destaca la evaluación de resultados. Los extractos siguientes pueden dar idea de este tipo de lineamientos:

**ESTRATEGIA 1.3** Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.



El Gobierno Federal buscará que el uso eficiente de los recursos públicos incentive el desarrollo económico, contribuya a mejorar la distribución del ingreso y genere mayores beneficios a la sociedad. Por ello, la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Ello permitirá destinar mayores recursos al desarrollo social, inversión en infraestructura y seguridad pública.

Para estar en posibilidad de responder satisfactoriamente a esos retos, se adoptarán las siguientes líneas:

- Mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal, incorporando paulatinamente el gasto federalizado. Los resultados de las evaluaciones deberán incorporarse al proceso de toma de decisiones y retroalimentar el propio ciclo presupuestario.
- Incrementar el gasto social y en infraestructura. El Sistema de Evaluación del Desempeño permitirá canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social, contribuyan a la creación de empleos y al combate a la pobreza. Adicionalmente, se destinarán recursos para impulsar mayor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud.<sup>279</sup>

La política social de esta Administración tendrá los siguientes principios rectores:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.<sup>280</sup>

**ESTRATEGIA 1.4** Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios.<sup>281</sup>

(...)

Serán las propias comunidades las que participen en la determinación de las obras a las que más urgentemente se les asignen recursos financieros para su realización. Las comunidades saben mejor que nadie qué es lo que más se necesita. Ellas harán

---

<sup>279</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, mayo de 2007, pp. 94-95.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 154.

que el trabajo compartido rinda frutos en su propio beneficio. Es por ello que las comunidades participarán en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

En el conjunto de la política social, se instrumentarán sistemas de seguimiento de los programas en sus distintas etapas, así como de evaluación con base en los resultados obtenidos. Como práctica obligatoria, se reforzará la normatividad y los mecanismos para la rendición de cuentas de los servidores públicos responsables de los distintos niveles de aplicación de los programas.<sup>282</sup>

**ESTRATEGIA 18.3** Desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar.

Toda la generación nueva de información y análisis acerca de las familias mexicanas es susceptible de contribuir a la formación de nuevos indicadores de efectividad de las políticas públicas que se están implementando. A su vez, la evaluación de políticas ha de permitir el mejoramiento de éstas sobre nuevas definiciones y diseños de acción pública.<sup>283</sup>

(...)

Es necesario asegurar que los ciudadanos ejerzan su voto de forma libre e informada, de manera tal que se consolide el voto retrospectivo como un auténtico mecanismo de rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública de los gobernantes. Por lo tanto, se debe revisar el régimen de acceso a los medios de comunicación que utilizan los partidos políticos y sus candidatos utilizan para hacer llegar sus plataformas, propuestas y mensajes a los votantes; promover la calidad del debate electoral; y regular y acotar las precampañas políticas.<sup>284</sup>

### **5.3 Participación ciudadana**

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal prevé la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un compromiso del Gobierno Federal. Por lo tanto, se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno.

---

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 280.

### **OBJETIVO 3**

Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.<sup>285</sup>

**ESTRATEGIA 3.3** Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.<sup>286</sup>

**ESTRATEGIA 4.3** Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente, se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito. Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.

Para mejorar el servicio profesional de carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 287-288.

**ESTRATEGIA 4.4** Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

El uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno. Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean los recursos públicos, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quiénes benefician. Por ello, el Gobierno Federal ha dispuesto la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.

**ESTRATEGIA 4.5** Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Asimismo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la

satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.<sup>288</sup>

### **5.5 Transparencia y rendición de cuentas**

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.<sup>289</sup>

- **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.** En este Plan se conjugan los planteamientos originales de la planeación de los años ochenta y los de la planeación estratégica, conservando los conceptos metodológicos adoptados para su instrumentación, seguimiento y evaluación, que se fortalecieron con la planeación estratégica incorporada en los planes 2001-2006 y 2007-2012. Por la estructura y funcionalidad que se presentan en este Plan, prácticamente se convierte en el *programa de gobierno* del Ejecutivo Federal, como podrá verse en los textos que se presentan enseguida, destacando la manera de asignar las responsabilidades y lo que concierne a su seguimiento, que no necesariamente se señala como evaluación:

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Los objetivos, metas, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *regirán* la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 288-289.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>290</sup> Al revisar los decretos de aprobación de los planes 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000 se encuentran diferencias sutiles en la forma de asignar las responsabilidades. **Para el primero se señala en el Artículo 2o. "Las orientaciones, lineamientos y políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 *son de observancia obligatoria* para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones." El segundo párrafo lo hace extensivo a las entidades. *Antología de la Planeación en México*, Tomo 10, SPP y FCE, México, septiembre 1985, p. 141.**

**Para el segundo el Artículo Primero señala: "Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuya estrategia, objetivos y prioridades *orientarán* las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

**ARTÍCULO SEXTO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán seguimiento, con base en indicadores, a los resultados de sus acciones en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a los programas a su cargo, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que el Presidente de la República informe al Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.<sup>291</sup>

Dentro de la Visión general del Plan se propone una planeación del desarrollo medible:

“**Por primera** ocasión, el Plan Nacional de Desarrollo establece una serie de indicadores para que la ciudadanía pueda dar seguimiento al desempeño del gobierno. Los indicadores que se presentan fueron pensados también como una herramienta para que las dependencias de la Administración Pública Federal puedan monitorear el cumplimiento de las Metas Nacionales que nos hemos planteado.

Los indicadores buscan englobar los temas contenidos en las Metas Nacionales y, en la medida de lo posible, ser una fuente objetiva para la medición del desempeño del gobierno. No obstante, también

---

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los responsables de adoptar las acciones y medidas encaminadas a la adecuada ejecución del Plan, en el **ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones.**” *Antología de la Planeación en México*, Tomo 22, SHCP y FCE, México, octubre 1992, p. 3.

En el Decreto del Plan 1995-2000 se señala en su **Artículo Segundo**: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal *ajustarán* sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su **difusión y ejecución.**” *Antología de la Planeación en México*, Tomo 29, SHCP y FCE, México, junio 1998, p. 11.

En el decreto aprobatorio del PND 2001-2006, correspondiente a la administración de Vicente Fox, así como en la de Felipe Calderón, la administración pública se rige por el Plan Nacional de Desarrollo como se señala en su Artículo Segundo: “Los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 *regirán* la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 30 de mayo de 2001.

En el decreto aprobatorio del PND 2007-2012 se señala en su Artículo Segundo: “Los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 *regirán* la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” *Diario Oficial de la Federación*, jueves 31 de mayo de 2007.

<sup>291</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013.

se instruye a las dependencias de gobierno en el presente Plan, que establezcan indicadores específicos dentro de los programas que emanen de este documento. La evaluación del desempeño debe ser una **constante de todo gobierno abierto y eficaz.**"<sup>292</sup>

El Objetivo general que se establece en el Plan es:<sup>293</sup>

Llevar a México a su máximo potencial

En el Plan se establecen cinco Metas Nacionales, que en otro documento se denominan **ejes**:

- a) Un México en Paz: fortaleza institucional,
- b) Un México Incluyente: desarrollo social,
- c) Un México con Educación de Calidad: capital humano,
- d) Un México Próspero: igualdad de oportunidades; y
- e) Un México con Responsabilidad Global: proyección internacional.

Oportunidades para el desarrollo:

Estabilidad macroeconómica  
Gobernabilidad democrática

Estrategia general:

Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial

Se establecen tres estrategias transversales para el desarrollo nacional:

- 1) para democratizar la productividad,
- 2) lograr un gobierno cercano y moderno, y
- 3) tener una perspectiva de género en todos los programas de la Administración

De estas Estrategias Transversales se distingue la que determina los elementos para la evaluación y la orientación a resultados:

ii) Gobierno Cercano y Moderno. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno

---

<sup>292</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, p. 25.

<sup>293</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013.

Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la **Constitución: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados"**.<sup>294</sup>

En el enfoque transversal del México Incluyente, las líneas de acción de la estrategia por un Gobierno Cercano y Moderno plantean con detalle estos elementos:

- "Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional.
- Incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales.
- Optimizar el gasto operativo y los costos de atención, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario.
- Evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias.
- Integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información.
- Diseñar e integrar sistemas funcionales, escalables e interconectados, para hacer más eficientes las transacciones de los organismos públicos de seguridad social.
- Identificar y corregir riesgos operativos críticos con un soporte tecnológico adecuado."<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> En términos de evaluación de resultados es útil complementar el texto con el párrafo siguiente del mismo artículo 134 constitucional: **"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. (citado en la pág. 131 de este documento)**

<sup>295</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, p. 121



Dentro del diagnóstico que compone la meta por Un México en Paz se destacan elementos vinculados a la evaluación tomando como base la rendición de cuentas y el combate a la corrupción:

**“En la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.”<sup>296</sup>**

En el Plan<sup>297</sup> de acción por un México incluyente para integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades se señala:

**“...Asimismo, la idea de un Gobierno Cercano y Moderno permea en un México Incluyente, principalmente a través de políticas sociales que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Esto incluye desarrollar políticas públicas con base en evidencia estadística, cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional.”<sup>298</sup>**

Es de particular relevancia que en el Plan 2013-2018 se le otorgue un lugar preponderante al fortalecimiento de los mecanismos de evaluación educativa, más aún que se considere el fortalecimiento de una cultura de la evaluación, que en este caso puede acotarse a la educación:

**“...el fortalecimiento de una cultura de evaluación ha permitido que la sociedad mexicana exija una educación de calidad, ya que cuenta con más y mejores elementos para juzgar el estado de la educación. Sin embargo, quedan retos por atender, por ejemplo la falta de definición sobre cómo se deben complementar los diferentes instrumentos de evaluación, además del uso adecuado de la información estadística generada para el diseño de políticas educativas.”<sup>299</sup>**

Dentro de la meta por un México próspero se prevé la evaluación para verificar el uso de recursos en condiciones de equidad de género:

**“Llegó la hora de cambiar el curso del desarrollo nacional hacia uno donde el crecimiento económico vaya acompañado de la equidad social y esté**

---

<sup>296</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, p 37.

<sup>297</sup> Al final del Artículo 21 de la Ley de Planeación vigente se señala que “La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.” En este Plan se consideran subniveles como *planes de acción*.

<sup>298</sup> *Ibidem*, pp. 54-55.

<sup>299</sup> *Ibidem*, pp. 62-63.

guiado por el goce pleno de los derechos fundamentales de toda la población.

“En primer lugar, se plantea conducir una política hacendaria responsable que contribuya a **mantener la estabilidad macroeconómica del país**. Esto requiere establecer instrumentos para hacer un uso más eficiente del gasto público, que mitiguen los riesgos de volatilidad a los que están expuestas las finanzas públicas y fortalezcan los ingresos públicos. Mediante la prelación en la ejecución de los programas que tienen un mayor impacto en el desarrollo de la población y un mejor uso de los recursos públicos, se podrá contar con un gobierno más eficaz. Además, se deberán desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de recursos públicos destinados a promover y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.”<sup>300</sup>

Como puede verse claramente, los primeros planes nacionales de desarrollo (1983-1988, 1989-1994, 1995-2000) formaban parte del conjunto de compromisos de gobierno en las administraciones respectivas. A partir de la inserción de la planeación estratégica en la administración de Fox el Plan Nacional de Desarrollo viene a ser el documento rector de los compromisos y actividades gubernamentales, que junto con los programas de mediano plazo constituyen la base fundamental para la estimación y ejercicio del gasto público, así como para el seguimiento y evaluación de los resultados de la administración pública.

Esto es, desde el Plan 2001-2006 se planteó hacer la vinculación en términos de planeación estratégica y para el Plan 2007-2012 se hace mención del presupuesto con base en resultados. El Plan 2013-2018, al igual que los dos anteriores se han constituido en el programa de gobierno de la Administración Pública Federal, razón por la que la referencia básica para los documentos que por ley se remiten al Congreso de la Unión como informes de la actividad gubernamental se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo ejercicio se traslada al Informe de Gobierno, al Informe de Ejecución del Plan y a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y a cuantos informes se deriven del ejercicio gubernamental.

#### **d) Una evaluación de la evaluación**

El desarrollo del presupuesto por programas en la década de los setenta aportó la experiencia en países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania y México para establecer esquemas de

---

<sup>300</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, p. 85.

control y auditoría que permitieran evaluar aquellos recursos públicos debidamente registrados, custodiados y en buen estado, que su obtención (en el caso de activos) sea transparente y económica, y que se utilicen de manera adecuada.

Para la administración 2000-2006 se construyó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en la que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen líneas estratégicas orientadas a erradicar la impunidad, combatir la corrupción y elevar la eficiencia y eficacia en el Gobierno Federal. Dichas líneas quedaron a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>301</sup> que da curso a las actividades de control que tienen injerencia en las dependencias del poder ejecutivo y de los poderes legislativo y judicial, como ejecutores de gasto público. Estas actividades de control interno se realizan a través de un sistema integral de evaluación del desempeño y control de la gestión pública.<sup>302</sup>

El ejercicio de la administración pública en materia de presupuesto, en la integración de la cuenta pública, en la adquisición de bienes, obras y servicios, así como en la venta de bienes muebles y en la administración de personal, ofrece un amplio campo para la supervisión y la evaluación, aunque mejor enfocada al control tanto de carácter interno como externo. La incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en 1994, requiere de consolidar la participación ciudadana y el mejoramiento de los administradores públicos a efecto de que se cumpla eficaz y eficientemente con la misión encomendada. Cabe reiterar que ya se tenía avanzado el camino a partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática formulado desde principios de los años ochenta del siglo XX.

- **La noción de *gobierno corporativo***

La administración 2000-2006 establece sus ajustes al Plan Nacional de Desarrollo y reformula el sistema para cambiar su nombre a Sistema Nacional de Planeación Participativa y abre el contexto de la planeación estratégica. Al final de esa administración se produce una serie de obras que sectorialmente exponen sus políticas y resultados del sexenio. Es en una de ellas, la que corresponde a la Secretaría de la Función Pública, cuando se conoce o identifica una estructura denominada ***gobierno***

---

<sup>301</sup> En la administración inmediata anterior esta secretaría se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

<sup>302</sup> Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, SFP/FCE, México, 2005, pp. 183-184.

**corporativo**, que es un modelo adoptado desde la economía global y se define como:

**“un proceso basado en principios afines a la ética y la transparencia, se enfoca a las responsabilidades de los órganos de gobierno y de la administración de una organización o de un grupo de ellas, busca el mejoramiento del desempeño institucional, fortalece el proceso de rendición de cuentas y genera valor de los accionistas y del interés público”**

Además de las características citadas se presenta como relevante la de:

**“Evaluación de la efectividad de la estructura de *gobierno corporativo* y establecimiento de estrategias que le den sostenimiento para lograr sus propósitos.”<sup>303</sup>**

En este contexto es interesante el planteamiento que presenta la SFP en torno a la eficacia y la eficiencia, que a su vez conllevan a la evaluación y a la auditoría del desempeño:

**“La eficacia en el sector educativo podría medirse, en alguno de sus objetivos, si los planteles escolares son construidos en los tiempos comprometidos, y dotados de mobiliario y la plantilla de maestros que requieren.**

**“La eficiencia, utilizando el mismo ejemplo, se podría evaluar comparando los costos de construcción del plantel con los del mercado para inmuebles similares, o bien revisando que se hubiesen respetado los parámetros y presupuestos definidos previamente. En el caso de los educadores, la eficiencia se lograría con una planta laboral suficiente y bien capacitada para atender a un número determinado de educandos (número de alumnos por maestro), etcétera.**

**“Sin embargo, de nada servirá cumplir con estos requisitos de eficacia y eficiencia si no se evalúa la efectividad en la utilización de esos recursos, efectividad que sólo puede reflejarse en el aprovechamiento óptimo de la enseñanza que reciben los estudiantes (nivel de aprendizaje).**

**“Este ejemplo, que se puede hacer extensivo a cualquier otro sector como el de salud, seguridad o comunicaciones, permite formarse una idea clara del reto que representa para las instancias de control y auditoría cumplir con el mandato de la sociedad: contribuir a que las dependencias del sector público cumplan con su misión, objetivo y metas, que lo hagan con transparencia y con eficacia, eficiencia y efectividad.”<sup>304</sup>**

Este criterio de evaluación se orienta más bien a la revisión de auditoría con enfoque integral y de desempeño en la que se propone detectar deficiencias e irregularidades, y generar las recomendaciones propias de

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 185-186

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 206.

la auditoría que promueven la solución de la problemática y la implantación de medidas de mejora. En este caso se especifican para el auditor gubernamental las tareas centradas en:

- Identificar las principales causas de las desviaciones.
- Determinar las repercusiones que pueden tener las desviaciones, en el corto y largo plazo, para el logro de los objetivos institucionales.
- Definir, conjuntamente con los responsables de la operación y de la alta dirección, las acciones correctivas o de mejora que se requieran.

**“Los resultados obtenidos con este tipo de auditoría, además de proporcionar a la sociedad mayor certidumbre sobre la utilidad y el quehacer de las dependencias, permite a los responsables de éstas la toma oportuna de decisiones para reorientar, ajustar o incluso cancelar programas y proyectos, en función de su impacto en la población a la que están dirigidos.”<sup>305</sup>**

Una primera lectura conduce a comprender que la evaluación aquí expuesta se resume en los resultados de una auditoría. Sin duda son útiles y quizá determinantes para incorporarlos a un proceso de evaluación. La información que ofrece una auditoría se traduce en datos precisos respecto al ejercicio de los recursos y los resultados obtenidos. La evaluación se aplica sobre ellos y otros criterios adicionales que se relacionan con disposiciones de política y de administración.

Es oportuno mencionar que en 2001, tras la creación de los comités de control y auditoría, la Secretaría de la Función Pública (SFP) se fijó el objetivo de que éstos agregaran mayor valor directo de las instituciones de la Administración Pública Federal, a fin de constituir un verdadero apoyo estratégico para el cumplimiento de los objetivos, las metas y los programas, y fortalecer el control interno. Al evaluar los resultados y beneficios de estos comités, se evidenció que los comités se habían convertido en foros donde habitualmente se exponían informes extensos y en algunos casos poco útiles, pues la naturaleza y el volumen de la información tratada ocasionaban que no se cumpliera con los objetivos de los mismos.<sup>306</sup> Esto reitera el vicio de limitarse a informar y evadir la evaluación, además de revivir ese referente popular que dice: si quieres que algo no funcione, forma un comité.

En vías de solución, se realizó un estudio sobre mejores prácticas a nivel internacional en la materia, incorporando conceptos de ***gobierno corporativo*** a los lineamientos de operación, a efecto de que los comités

---

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 219.

aporten mayor valor agregado a los órganos de gobierno y a los titulares de las dependencias mediante:

1. La evaluación:
  - La información financiera y presupuestal
  - La situación que guarda el control interno institucional
  - Los riesgos de operación
2. El fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas
3. El fomento a la transparencia de la gestión pública
4. El combate a la corrupción<sup>307</sup>

La evaluación básica que se presenta es resultado de la aplicación de técnicas de análisis financiero y la vinculación con principios éticos, pero no se tiene referencia práctica de su realización, de su análisis y de su publicación.

### • **El Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO)**

En la obra que se revisa se observa que hasta el año 2000 la evaluación de la gestión pública (a cargo de la SFP) se limitaba a verificar el cumplimiento de normas en materia de presupuesto y del ejercicio del gasto, con énfasis en la vigilancia de la aplicación de los procedimientos establecidos, esto es lo que se conoce como auditoría operacional. El hecho de que tales procedimientos fueran tan específicos ocasionaba que este modelo provocara una desvinculación con los problemas sustantivos de cada una de las instituciones, con las estrategias, los objetivos y las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como con los programas sectoriales y especiales que se derivan de él.

Esta problemática se trasladó al diagnóstico sobre la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* donde se plantea que:

*“Los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se carece de mecanismos que permitan controlar y mejorar los procesos, de sistemas de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos y se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas irreparables de recursos”* (PND, pp.144-145)<sup>308</sup>

---

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 219-220.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 225.

Es por ello que a partir del año 2000 la Administración Pública Federal orientó el proceso de evaluación interno al análisis integral de los aspectos sustantivos de las instituciones públicas, vinculándolos con las políticas sectoriales y con las estrategias y los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.<sup>309</sup>

En el mismo documento se especifica que:

**“En forma complementaria y paralela a la aplicación de una evaluación integral en la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública desarrolló sistemas informativos para lograr la simplificación, eficiencia y oportunidad del proceso evaluatorio. En 2005 la evaluación se realiza con base en diversos sistemas de información interrelacionados que contienen datos de carácter programático presupuestal, indicadores de gestión, metas presidenciales y ejecución de programas gubernamentales, entre otros. Asimismo, las evaluaciones se elaboran de manera íntegra por medios informáticos, cuyos resultados se transmiten a las instituciones evaluadas a través de Internet y éstas envían por el mismo medio los avances a la atención de las recomendaciones.”<sup>310</sup>**

**“En suma, con el MIDO se ha buscado transitar de la lógica del cumplimiento normativo estricto a la lógica de resultados. Las premisas que lo sostienen no son ideas aisladas, sino que forman parte de los conceptos que han permeado los esfuerzos de reforma gubernamental de los últimos 20 años en los países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, por mencionar algunos.**

**“Con este modelo se han establecido las bases para construir una nueva forma de trabajo de los órganos de vigilancia y control, basada en resultados y con una clara orientación hacia las propiedades de cada institución, las cuales a su vez deben estar vinculados con las políticas y metas del Gobierno Federal para cumplir cabalmente con su misión ante la sociedad.”<sup>311</sup>**

La periodicidad de aplicación del MIDO, con sus índices e indicadores, es sobre el ejercicio anual, que además de obtener calificaciones busca resultados para responder a un modelo de evaluación, aunque esta evaluación es precisamente de los evaluadores que realizan los trabajos de auditoría.

---

<sup>309</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 234.

## QUINTA PARTE

### Los mecanismos para la evaluación en México

La década de los años ochenta –del siglo XX- se abre a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) incorporando a la administración pública los fundamentos de la planeación del desarrollo como elementos metodológicos para el ejercicio gubernamental, que ya venían conociéndose desde veinte años atrás. El contexto de la planeación adquiere el carácter político que lo incorpora a la propia Constitución, siendo novedoso el observar que dentro del proceso de planeación se considere por primera vez a la **evaluación**. Más tarde, la incorporación de México a la OCDE en 1994, generó una serie de compromisos para el mejoramiento de la administración pública, siendo la evaluación uno de ellos a través de varios conceptos, según se señala en el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, instrumentado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>312</sup>

En la actualidad es común saber de mecanismos de evaluación en el ámbito educativo, como se señaló anteriormente (Cuarta Parte, 3 a)), así como los que se realizan sobre la ejecución de los programas sociales, particularmente por parte de CONEVAL, y los que realizan las organizaciones de la sociedad civil para sustentar su funcionalidad y resultados, sin embargo su campo es restringido a propósitos acotados en tiempo y en espacio a niveles educativos y objetivos específicos del sector social. Por supuesto, es difícil hablar de mecanismos de evaluación de la función pública si es que éstos no se han implantado como tales, de manera integral, ya que se implica un complejo proceso que involucra a la ejecución de programas, a las acciones de gobierno, y por supuesto, a la labor de los ejecutores participantes, los funcionarios públicos.

En este sentido recordemos el planteamiento que ya se hizo al final de la Segunda Parte sobre la aparente dificultad para evaluar las capacidades humanas a que nos remite Amartya Sen. La referencia fue asociada al Servicio Profesional de Carrera configurando un esquema de mediciones de valor de intercambio. Esto no significa otra cosa que la acción de una economía liberal que ha incorporado las condiciones de

---

<sup>312</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996.



mercado al mercado de trabajo. Siendo rigurosos, el proceso responde a mecanismos de oferta y demanda, y los valores de intercambio se sujetan a los valores y cualidades de los aspirantes, y por supuesto, de los contratantes. Ya una vez dentro del servicio público deben cubrirse otras condiciones para sostenerse, que no necesariamente responden a técnicas de evaluación de capacidades. En la actualidad se busca hacer patente el paradigma de servicio al cliente entre los propios servidores públicos.

Esto no garantiza que el proceso esté exento de maniobras y corruptelas para asignar las vacantes a algún miembro del grupo en el poder. Cabe aclarar que existen instituciones que pueden estar ajenas a la operación del servicio profesional de carrera, como es el caso de las que atienden funciones de seguridad nacional, aduanas o manejo de valores, en las cuales pueden existir elementos particulares y discrecionales que dificultan la evaluación.

Como sea, el Servicio Profesional de Carrera se constituye como un sistema de evaluación de capacidades y méritos para el personal, ya que se ocuparán plazas de servidor público certificado. Para llegar a esta última condición es preciso cubrir los filtros de ingreso, ya sea para personal de nueva contratación o bien, que el personal ya contratado por libre designación cumpla los requisitos para certificarse dentro de un plazo perentorio establecido por ley.

El servidor público en funciones debe pasar por un tamiz que valora su actuación individual vinculada al cumplimiento de metas y objetivos. Los parámetros son establecidos previamente y su calificación se logra con la participación del evaluado, del jefe inmediato y del jefe superior. Esto tampoco es garantía para su permanencia.

Javier González es consistente con estos criterios en sus referencias a las restricciones dentro del subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera (SPC):

**"...es un mecanismo endógeno que sólo nutre** los objetivos del SPC y no se vincula con otros instrumentos de evaluación; su alcance es relativamente limitado a los diferentes puestos sujetos a la lógica meritocrática del sistema (mandos medios de la APF centralizada) y, finalmente, ha tenido problemas de medición debido a que no se ha logrado definir si el desempeño radica en las funciones formales de cada servidor público o en los objetivos agregados de cada unidad administrativa.

A su vez, existe un problema de vinculación efectiva entre los niveles micro y macro de la evaluación. Las calificaciones obtenidas por los funcionarios en lo individual son generalmente altas en relación con

los resultados institucionales, por lo menos desde la perspectiva de los alcances de cada organización o ente **colectivo.**"<sup>313</sup>

Vázquez Colmenares señala que ***estamos en los albores de la verdadera evaluación del desempeño gubernamental:***

Es de mencionarse que en las reformas constitucionales de mayo de 2008 relativas al tema hacendario se establece la implantación en todos los órdenes de gobierno del presupuesto basado en resultados, en donde ya se comienzan a identificar algunos de los mecanismos de planeación, como la obligatoriedad de evaluar programas de gobierno alineados a los objetivos nacionales. Sin embargo, son temas que están en desarrollo y cuya implantación apenas está siendo diseñada por las autoridades, por lo que en las condiciones actuales puede observarse cierta opacidad en el **uso de los recursos públicos.**"<sup>314</sup>

Por otra parte, entre los programas sociales que se evalúan está el de Oportunidades al que no sólo se somete a un proceso de evaluación sino que además se le atribuye como exitoso en virtud de ser el primer programa social de América Latina que concibió la evaluación de impacto desde antes de iniciar sus operaciones, utilizando un método experimental.<sup>315</sup> Esto implica una calificación, es decir, que si bien resulta difícil realizar la evaluación, más todavía puede ser evaluar a la evaluación misma. El calificar de exitosa esta evaluación de Oportunidades nos lleva a considerar la metaevaluación, -así como se trata de la metapolítica- de hecho es ir más allá de la evaluación, que no es otra cosa más que la evaluación de la evaluación: dar sentido y explicar el significado del conjunto de actividades humanas que se reconocen como evaluación.<sup>316</sup>

No debe soslayarse la existencia de indicadores básicos que han servido para alimentar procesos de evaluación que quizá no han sido reconocidos como tales, sino sólo manejados como estudios económicos, cuando en realidad respondían a procesos de evaluación de

---

<sup>313</sup> González Gómez, Javier, "La evaluación de la actividad gubernamental" en Políticas Públicas, T. XIII de *Los grandes problemas nacionales*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 159-160.

<sup>314</sup> Vázquez Colmenares G., Pedro, "La planeación, el presupuesto y las políticas públicas" Cap. 3 del Tomo XIII Políticas Públicas, de la colección *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, p. 113.

<sup>315</sup> Hernández Licon, Gonzalo, "Evaluación de la política social: un cambio institucional en México", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008.

<sup>316</sup> Díaz Jiménez, Luis Fernando, *Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica*, ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 18-21 de Octubre de 2005.

la economía. Entre estos indicadores están los *Indicadores económicos* publicados desde los años setenta –siglo XX- por el Banco de México, y que de hecho se conformaban con rigurosas series estadísticas de las principales variables de la economía relativas a la producción y a los ingresos generados en el proceso productivo: Valor Bruto de la Producción, Producto Nacional, Producto Interno Bruto, Ingreso Nacional, relaciones entre población y empleo, distribución del ingreso, índices de precios, variables monetarias, tipo de cambio, balanza de pagos, balanza comercial, entre otras. La publicación de estos indicadores se comparte en la actualidad con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

## **1. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**

En materia de desarrollo social el CONEVAL tiene a su cargo la normatividad y la coordinación de las evaluaciones conforme se señala en el Decreto del PEF 2008, en los artículos 72 a 78 de la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y por supuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Por la importancia que ha desempeñado el CONEVAL en materia de evaluación, en particular de los programas de desarrollo social y sus aportaciones a los criterios básicos para evaluar otras dimensiones del quehacer público, es pertinente trasladar sus principios de operación, de orden metodológico fundamentalmente:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es una institución con autonomía técnica y de gestión que tiene como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como medir la pobreza, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

El Órgano de Gobierno del CONEVAL está conformado por una mayoría de seis investigadores académicos provenientes de universidades y centros de investigación nacionales, quienes fueron electos por los secretarios de desarrollo social de las Entidades Federativas, así como por los representantes municipales, del Congreso y del Ejecutivo.

El CONEVAL lleva a cabo las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y

- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.

El CONEVAL ha desarrollado su proceso de evaluación a partir de cinco pilares:

**1. Mejorar la planeación nacional**, haciendo énfasis en el nexo entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los programas presupuestales.

Las dependencias han contribuido a mejorar la planeación al interior de los programas presupuestales a partir de la elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Esta herramienta busca mejorar el diseño de los programas federales, contar con mejores indicadores estratégicos y de gestión, así como tener un nexo más claro con los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, a partir de 2007 el CONEVAL, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha acompañado a los programas sociales en la elaboración de este instrumento de planeación.

**2. Creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, que es el conjunto de elementos de información que permiten valorar y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas y de los programas presupuestarios, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen sobre el bienestar de la población.

Las evaluaciones, los indicadores de los programas, los avances presupuestales, la información de cobertura por entidad y municipios, así como los compromisos de mejora a partir de las evaluaciones son integrados por las propias dependencias en el SED, que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**3. La definición de instrumentos de evaluación de los programas y de las políticas** con el propósito de identificar las áreas de mejora y los avances en su implementación, mediante el uso de metodologías sustentadas en el conocimiento científico.

Con la finalidad de determinar los programas sociales sujetos a evaluación, así como los tipos de evaluación y su cronograma de ejecución, y tomando en cuenta las sugerencias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el CONEVAL, en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, emite cada año el Programa Anual de Evaluación (PAE).

De esta forma, el CONEVAL contribuye con la generación de información de cada uno de los programas sociales. Para conocer el desempeño integral de los programas es necesario analizar los resultados del conjunto de evaluaciones, pues cada evaluación tiene un objetivo específico. Sólo se alcanza un diagnóstico general adecuado gracias a la complementariedad de todas ellas.

Los tipos de evaluación que el CONEVAL ha definido para programas y políticas sociales se describen a continuación:

**Evaluación de Diseño** es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales.

**Evaluación de Consistencia y Resultados** da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados.

*Evaluación de Impacto* mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende.

*Evaluaciones Complementarias* son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño.

*Evaluación de Indicadores* revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.

*Evaluación de Procesos* analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión.

*Evaluaciones Estratégicas* son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común.

**Evaluaciones Específicas de Desempeño** son una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El formato conciso permite que se pueda tener fácil acceso a la información sobre los programas. La calidad de estas evaluaciones dependerá en gran medida de la información que cada dependencia integre en el SED.

Además de los informes de evaluación, en las páginas electrónicas del CONEVAL y de las dependencias se encuentra la opinión que los programas tienen de sus evaluaciones externas. Esta posición institucional permite que se conozca públicamente no sólo el punto de vista del evaluador externo, sino también del programa, lo cual refleja el carácter participativo en el que se han desarrollado las evaluaciones externas.

**4.** El **seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas** tiene como propósito hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas.

Mediante este mecanismo las dependencias se han comprometido a llevar a cabo acciones concretas para mejorar sus programas. Lo anterior es un paso fundamental para que las evaluaciones se conviertan en factor de cambio de la política pública.

**5.** El **conjunto de las evaluaciones de programas sociales** a su vez se incorpora al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,

que relaciona estos resultados individuales con estudios generales sobre los logros y retos de la política social y con la medición de la pobreza, para ofrecer una visión sintética del desarrollo social del país.<sup>317</sup>

Este panorama parece aterrizar todas las facultades y responsabilidades que se le han atribuido al CONEVAL a partir de las disposiciones jurídicas que lo crean y lo regulan, sin embargo debe revisarse también hasta qué punto se llega a una verdadera evaluación o si se sigue ese patrón tradicional en el que sólo se emiten informes.

## **2. La evaluación a través de la contabilidad gubernamental**

La contabilidad gubernamental, como todo registro contable, reúne la contabilidad que proviene del ejercicio presupuestario de cada dependencia, entidad y algunos organismos. Así también, dependiendo del giro de cada uno de estos entes contables, se desarrolla un sistema de contabilidad que puede requerir de normatividad específica. Esto da lugar a que los esfuerzos administrativos se vuelquen a cumplir con procedimientos y entregas en fechas perentorias, y se difieran los análisis para la evaluación. De cualquier manera, lo que se produce es información del ejercicio presupuestario, que servirá para la revisión de los Órganos de Vigilancia y Control de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación. Sobre este rubro es conveniente incorporar los comentarios que realiza Mauricio Merino como consecuencia de un minucioso estudio realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas:

**“Sin un sistema de cuentas confiable, el presupuesto público se convierte en la (única) herramienta razonable para el control del gasto público y en la pieza principal del ciclo hacendario. Lo domina no sólo porque se vuelve el medio a través del cual se distribuyen los recursos y porque en él se establece la relación de control político más clara del Legislativo hacia el Ejecutivo, sino porque no existe otro instrumento de información para explicar la asignación y distribución de dineros públicos, ni para evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Todo gira en torno del presupuesto anual y los supuestos de ingreso que lo sustentan, por lo que cada año pueden cometerse, o incluso acrecentarse, los mismos errores de asignación o de distribución. A su vez, ante la falta de información exacta sobre los costos en los que incurre el Estado respecto los fines que persigue, la evaluación del desempeño y de los resultados termina por moverse, como sucede con la planeación, hacia un ejercicio legalista,**

---

<sup>317</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*, México, 2005.

procedimental y argumentativo: cada unidad fija sus indicadores y cada una produce la información apenas necesaria para demostrar su cumplimiento.”<sup>318</sup>

“Sin información contable confiable y completa, tampoco pueden compararse costos, niveles de eficiencia en políticas similares, ni resultados inequívocos en función del gasto efectuado; mucho menos evaluar el ciclo hacendario completo, ni los efectos que produce cada decisión sobre el desempeño de la economía en su conjunto. Por lo tanto, en el mejor de los casos, el desempeño del Estado se mide por el gasto realizado, por el cumplimiento formal de los procedimientos y por la retórica de los resultados. En síntesis, han de aportar elementos suficientes para satisfacer, al menos, tres usos básicos: a) el control de la gestión; b) la evaluación de las políticas y los programas, tanto por sus procesos como por sus resultados, y c) la rendición pública de cuentas.”<sup>319</sup>

“Los sistemas de evaluación del desempeño de los procesos organizacionales y de sus resultados casi nunca utilizan la información que se deriva de los sistemas de contabilidad (excepto la que llevan a cabo las autoridades superiores de fiscalización cuando evalúan el desempeño solamente y como una diferencia). En cambio, tienden a construir indicadores y datos específicos con poca o nula referencia a los costos devengados por las unidades responsables, y tampoco comparan esos costos con los resultados efectivamente obtenidos.

“Los sistemas de rendición de cuentas públicas responden a otros criterios que no se derivan de la integración de las cuentas públicas. En el mejor de los casos, se trata de informes escritos *ex profeso* o bien de la información básica que se ofrece al público de conformidad con las nuevas normas de acceso a la información. Pero en ningún caso es posible, desde el punto de vista contable, establecer relaciones puntuales entre los costos específicos de la administración pública y los resultados obtenidos, ni tampoco entre esos resultados y los avances o desviaciones de los planes y de los programas aprobados. Y mucho menos observar un sistema de rendición de cuentas dirigido a los ciudadanos.

“Por ello, es de relevancia transitar hacia una contabilidad gubernamental armonizada sobre la base de un sistema de registro que permita un seguimiento natural de los recursos, desde su origen hasta su aplicación, y que los aterrice con objetivos claros, en planes y programas transparentes. De lo contrario, las cuentas públicas continuarán sin producir datos confiables, completos, relevantes y pertinentes para sus tres usos principales.”<sup>320</sup>

---

<sup>318</sup> Merino, Mauricio, “Calidad de la Información en las Cuentas Públicas” en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, marzo 2010, p. 237.

<sup>319</sup> *Ibidem*, pp. 237-238.

<sup>320</sup> *Ibidem*, pp. 270-271.

El entorno global trae a las técnicas contables el contexto de la armonización, cuyo desarrollo debe ensayar su aplicación y resultados a partir de 2012. Es un proceso complicado si el propósito es armonizar diferentes técnicas y sectores que integran contabilidad gubernamental, más aun tratándose de estructuras de gobierno con fines y ámbitos diferentes, como son el federal, el estatal y el municipal. Debe hacerse hincapié en que las dimensiones del reto no se limitan a los órdenes de gobierno, sino que involucran compromisos de carácter internacional.

### **3. El Sistema de Evaluación del Desempeño**

En el apartado 4 de la Segunda Parte de este trabajo se han presentado los planteamientos teóricos sobre la evaluación del desempeño y en el apartado 7, también de la Segunda Parte se hace una amplia referencia a los indicadores en cuanto al Marco Lógico. En este apartado se resume lo más importante de los lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) donde se destaca la vinculación con el Presupuesto con base en Resultados (PbR). Finalmente el SED se define 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>321</sup>

Bonnefoy y Armijo hacen una referencia específica a los indicadores de desempeño que puede ofrecer una visión más cercana al contexto de evaluación que se está analizando, definiéndolos de la siguiente manera:

**"los indicadores de desempeño son medidas que describen qué tan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución."**

"Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. En la definición se implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte. Otra

---

<sup>321</sup> SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, junio de 2008, p. 8.



aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador:

**“Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).**

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos:

- a) **Función descriptiva**, que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y
- b) **Función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un **“juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”.**

En la misma idea anterior, un complemento interesante es el que aporta Weiss (1998) al diferenciar el concepto de **“medición de variable”** respecto del concepto **“indicador”**. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, **“número de desempleados”** sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la **“tasa de desempleo”** al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la **“tasa de crecimiento”**, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva. Weiss explicita el desempeño esperado de la manera siguiente:

**“En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de qué manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).**<sup>322</sup>

Un concepto adicional de indicador que complementa su comprensión es el de: ***Instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado.***<sup>323</sup>

Siguiendo las disposiciones del Ejecutivo, en particular de la ***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 111*** (LFPyRH) y del ***Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del***

---

<sup>322</sup> Bonnefoy y Armijo, *Indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2005, p. 22.

<sup>323</sup> Ministerio de Economía y Hacienda, IGAE, *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público*, Madrid, 2007, p. 25.

*Sistema de Evaluación del Desempeño*, citados ambos en el apartado de Marco Jurídico, se ha generado el Sistema de Evaluación del Desempeño cuyo funcionamiento se basa en el establecimiento de indicadores que permitan evaluar el desempeño de la Administración Pública Federal (APF), así como el impacto social del ejercicio del gasto público. En dicha Ley se precisa contar con **indicadores estratégicos y de gestión** a efecto de medir:

1. Lo que se pretende lograr, en términos de eficiencia, calidad, cobertura, eficacia, economía, equidad e impacto; y,
2. Tres principales aspectos de la gestión de la APF:
  - a) Calidad de los bienes y servicios públicos,
  - b) Satisfacción del ciudadano, y,
  - c) Cumplimiento de los criterios establecidos en el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPyRH, relativos a la administración de los recursos públicos federales (legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género).<sup>324</sup>

Para tener una mejor comprensión de estos indicadores es conveniente trasladar la definición de indicador de desempeño que aparece en una Guía específica para la construcción de los indicadores:

“Un indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

“El indicador se debe aplicar en la planeación y la programación, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los Programas presupuestarios, Pp.

“En tales términos, el indicador debe entenderse que siempre es de desempeño (cumplir con el cometido).

### **Tipos de indicadores de la MIR (Matriz de Indicadores de Resultados)**

#### *Estratégicos*

- Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas presupuestarios.
- Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- Incluye a los indicadores de **Fin, Propósito** y aquéllos de **Componentes** que consideran subsidios, bienes y/o

---

<sup>324</sup> SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, p. 96.

servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.

- Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

### *De gestión*

- Mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.
- Incluye los indicadores de **Actividades** y aquéllos de **Componentes** que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.<sup>325</sup>

Como definición complementaria de *Indicador de Gestión* se cita la de ser un:

*Instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado y que pretende informar sobre aspectos referidos a la organización, producción, planificación y efectos de una o varias organizaciones en sus diversas manifestaciones concretas.*<sup>326</sup>

Para llegar a este Sistema de Evaluación de Desempeño fue necesario cubrir algunos ensayos previos que si bien no se desarrollaron en su momento sirvieron de base para las herramientas que se están instalando diez o veinte años después, permitiendo incluso el establecimiento de estándares generacionales como señala Chávez Presa:

**“La manera de concebir el control y la evaluación gubernamental ha ido cambiando con el tiempo. En México, el control del gasto público se ha concentrado preponderantemente en el nivel de flujo de efectivo, control que podría denominarse como sistema de control de primera generación. Los de segunda generación pretenden medir y controlar multianualmente los costos de las políticas públicas; los de tercera generación, además de controlar lo anterior mediante la evaluación del desempeño, vigilan que se logren los resultados propuestos. Se puede afirmar que los controles de primera generación han sido exitosos en México. La Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación de Desempeño son un intento de desarrollo hacia los de segunda y tercera generación.”**<sup>327</sup>

---

<sup>325</sup> SHCP, CONEVAL, *Guía para el diseño de Indicadores estratégicos*, México, 2010, p. 17.

<sup>326</sup> Ministerio de Economía y Hacienda, IGAE, *Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público*, Madrid, 2007, p. 26.

<sup>327</sup> Chávez Presa, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 203. En nota al pie el autor señala que “los sistemas de medición y evaluación del desempeño no deben considerarse como panaceas, capaces

Chávez Presa considera que para la evaluación del quehacer gubernamental es necesario construir todo un sistema de indicadores, que requiere tiempo y otros recursos, por tanto las metodologías para su construcción deben también incorporar sus alcances y limitaciones. Quizá sea relevante la previsión que el propio autor menciona de que todo sistema de evaluación del desempeño deba tener mecanismos que eviten la simulación, ya que los evaluados pueden sesgar la información que proporcionan para presentar resultados que les sean favorables, sin que se refleje realmente en el desempeño.<sup>328</sup>

Una visión integral de un sistema de evaluación del desempeño podría llevarse algún tiempo para considerarse efectivo en la mejora de la productividad de los recursos fiscales, si es que se logra consistencia y permanencia en la creación y consulta de los indicadores, si se logra eficiencia en los convenios de desempeño, si se realizan encuestas entre los *stakeholders* de programas, si se realizan auditorías de resultados y si se crea un adecuado banco de información. Sin duda, con estas acciones la planeación institucionalizada se vería fortalecida en los procesos de evaluación de programas y gestión pública, y por supuesto, en el desempeño de los funcionarios a cargo de su ejecución.

#### **4. La evaluación del ejercicio presupuestario federal en tres rubros fundamentales del sector social para el periodo 2007-2010**

Como ya se ha mencionado, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se aplica siguiendo las indicaciones del Artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (citada en el Marco Jurídico) preparándose entonces los Indicadores para resultados respectivos a partir de 2006 y se han incorporado a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2007 a 2010, por lo que conviene citar nuevamente el artículo referido:

*Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual*

---

de resolver los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos; su éxito depende, en buena medida, de una transformación cultural que sólo se podrá lograr en un periodo relativamente largo”.

<sup>328</sup> Chávez Presa, *Ibidem*, p. 204.

*obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.*

*Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.*

*Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.*

*Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.*

Para efectos de revisión y análisis del presente apartado, se seleccionaron los indicadores para resultados correspondientes a los sectores Salud, Educación y Desarrollo Social, que fueron integrados a la Cuenta Pública de los ejercicios presupuestarios de los años 2008, 2009 y 2010, conforme a los cumplimientos de Ley.

Esto implicó que para el ejercicio de 2007 estén contemplados los indicadores del sistema de evaluación del desempeño que forman parte del presupuesto de egresos y, sus resultados al final del ejercicio se integren a la cuenta pública correspondiente. De hecho, para el primer año se contó con indicadores preparados por los técnicos responsables de integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, razón por la que sólo existen a nivel de actividad institucional, como se señala en los mismos cuadros.

Resulta complicado considerar estos indicadores como el punto de partida para comparar con los ejercicios presupuestarios siguientes, ya que a partir del ejercicio presupuestario 2008 se abrió el proceso a la participación de las dependencias y entidades ejecutoras de gasto, a fin de que asumieran la corresponsabilidad de generar el indicador que pudiera aplicarse a la forma de gastar y los resultados obtenidos.

Si bien fue un proceso difícil, por lo menos se buscaba garantizar certeza en la utilización de un indicador por parte de los ejecutores directos dentro de cada instancia, dada su experiencia y responsabilidad en la ejecución del gasto. Aun así, también se tuvieron cambios, los cuales se realizaron deliberadamente argumentando modificaciones de mejora, esto es, cambios en uno o más elementos del indicador (denominación del indicador, unidad de medida, tipo, fórmula de cálculo, etc.), lo cual se ha permitido metodológicamente. Esta falta de consistencia conlleva a un inadecuado seguimiento del indicador, toda vez que los cambios en cuestión se realizan cada año. Los indicadores seleccionados, rondan entre el 20 y el 40 por ciento del total de los indicadores. La relevancia de estos indicadores seleccionados consiste en que permite observar la escasa posibilidad de darle un seguimiento **que responda como "indicador" ya que su construcción presenta componentes distintos.**

En el cuadro que enseguida se presenta puede observarse el universo de los indicadores que se han generado para el cumplimiento de la Ley. Son claras las variaciones numéricas de un año a otro, aunque son determinantes las diferencias que se encuentran en los indicadores revisados, ya que puede percibirse que no se cumple con un propósito consistente para evaluar.

**UNIVERSO DE INDICADORES PARA RESULTADOS DE RAMOS SELECCIONADOS, 2008-2010**

RAMO	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)						Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)					
	Programas Presupuestarios (Pp)			Indicadores Seleccionados			Análisis del Cumplimiento de los Indicadores			Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) Número de Indicadores integrados en las MIR de los Pp con indicador seleccionado		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008 <sup>1/</sup>	2009 <sup>2/</sup>	2010 <sup>3/</sup>	2008	2009	2010
<b>TOTAL</b>	229	164	200	351	245	288	288	245	288	1 597 <sup>4/</sup>	1 637 <sup>5/</sup>	1 906 <sup>6/</sup>
<b>TOTAL RAMOS</b>	209	131	171	318	202	252	254	202	252	1 523	1 455	1 711
<b>TOTAL DE LOS RAMOS SELECCIONADOS</b>	47	42	59	72	73	103	57	73	103	432	557	649
<b>SEP</b>	19	21	27	30	38	43	35	38	43	199	195	221
<b>SS</b>	13	11	13	17	20	20	12	20	20	50	77	104
<b>SEDESOL</b>	15	10	19	25	15	40	10	15	40	183	285	324

1/ Es importante señalar que como parte del proceso de implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y con fundamento en el artículo 24 del Decreto de Egresos del PEF 2008, los indicadores fueron objeto de un proceso de revisión, actualización y mejoramiento que culminó con una nueva selección de los mismos, la cual fue presentada a la Cámara de Diputados en los Informes sobre la Gestión Financiera Enero-junio de 2008. Por lo anterior, el número de indicadores presentado en el Análisis del Cumplimiento de los Indicadores de 2008 no corresponde a los publicados en el PEF del mismo año.

2/ No se reportan 6 indicadores de Tribunales Agrarios y 21 indicadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mismos que sí se presentaron en el apartado Análisis del Cumplimiento de los Indicadores.

3/ No se reportan 22 indicadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mismos que sí presentaron resultados en el apartado Análisis del Cumplimiento de los Indicadores.

4/ En los 217 programas presupuestarios con indicador seleccionado en el PEF 2008, se integraron un total de 1,971 indicadores, de los cuales 1,597 reportaron avances en el cumplimiento de metas programadas para el ejercicio fiscal 2008.

5/ En los 160 programas presupuestarios con indicador seleccionado en el PEF 2009, se integraron un total de 1,739 indicadores, de los cuales 1,637 reportaron avances en el cumplimiento de metas programadas para el ejercicio fiscal 2009.

6/ En los 200 programas presupuestarios con indicador seleccionado en el PEF 2010, se integraron un total de 1,961 indicadores, de los cuales 1,906 reportaron avances en el cumplimiento de metas programadas para el ejercicio fiscal 2010.

FUENTE: CHPF 2008-2010. PEF 2008-2011. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP, Subsecretaría de Egresos.

## **5. El uso de los indicadores cuantitativos en la revisión de la función pública**

Un tema muy cuestionado en la administración pública ha sido el del manejo de costos, particularmente en términos de su contabilidad. Los presupuestos aún no convergen plenamente hacia el uso de la contabilidad de costos, lo que dificulta la medición y la evaluación del desempeño. Aún pueden encontrarse argumentos de que existe una indebida aplicación de instrumentos desarrollados para la empresa privada, lo que crea distorsiones graves cuando se aplica al sector público.<sup>329</sup> Éste es el caso de la gerencia pública, que tras muchos esfuerzos para su implantación todavía es difícil encontrar experiencias concretas en este sentido.

Un claro ejemplo se encuentra en los presupuestos por programas elaborados de 1989 a 1997, en los que se relacionaron programas, objetivos y metas asociados a recursos presupuestarios. Asimismo, de 1998 a 2003, con la elaboración de presupuesto (PEF) basado en una Nueva Estructura Programática (NEP), se asociaron los recursos presupuestarios a indicadores, en el marco de una clasificación funcional, sin que esto significara en ninguno de los dos casos haber establecido y aplicado una contabilidad de costos.

Para llevar una Contabilidad de Costos (Contabilidad) en cualquier ente de acuerdo con la técnica contable es necesario identificar tres elementos básicos: la materia prima, los cargos indirectos (fijos y variables) y la mano de obra. En el caso de las actividades gubernamentales, estos costos tendrían que estar plenamente asociados con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) autorizado y con los productos, servicios o bienes que cada ente otorga a la ciudadanía; es decir, para establecer esta contabilidad es necesario modificar de manera radical la estructura del PEF.

En este sentido, se requiere que en el propio PEF se identifiquen los procesos de generación de productos y servicios, considerando: el costo total por cada uno -con la diferenciación de lo que corresponde a los tres elementos básicos de la Contabilidad-, su asociación con los indicadores, las unidades responsables que participen en el proceso y el plazo para su realización, el cual pudiera no coincidir con un año calendario.

Para llevar a cabo el registro contable no sería suficiente el cambio en el PEF y las disposiciones normativas para su aplicación, también sería

---

<sup>329</sup> Pacheco, Silvia Regina, "Medición de los resultados en el sector público: los términos del debate", Biblioteca Virtual TOP, Brasil, 2010, p. 1.



necesaria una modificación en los procesos administrativos de cada área involucrada en el seguimiento y control de la elaboración de un producto, o bien la generación de un servicio, a efecto de adaptar o desarrollar sistemas y programas informáticos vinculados con las actividades administrativas, presupuestarias, de control y registro.

Asimismo, se requerirá la permanente actualización de los inventarios y su valoración correspondiente para determinar, entre otros, su uso y reposición o el beneficio económico aplicable a la elaboración de un bien o la generación de un servicio.

La actividad del gobierno federal en principio no se orienta a la producción y venta de bienes o servicios, sino al desarrollo de procesos administrativos a través de los cuales se proporcionan beneficios sociales, se garantiza la soberanía y seguridad nacional, se procura e imparte justicia, se desarrollan actividades legislativas, entre otras, además de que en sus procedimientos administrativos vigentes se combinan criterios presupuestarios que involucran tanto la asignación de recursos en bolsas a nivel central como la asignación directa a las unidades responsables pero sin que se agrupe su registro en torno a la generación de bienes y servicios. No es el caso de las entidades paraestatales, en las que por su propia actividad empresarial organizada por líneas de producción, es factible aplicar la contabilidad de costos.<sup>330</sup>

A partir del PEF de 2004 se decidió evitar la asociación del gasto de las metas de los indicadores, considerando que la metodología disponible no permitía identificar con precisión la parte de los recursos presupuestarios asignados a uno o varios indicadores de una actividad institucional de una unidad responsable. Los recursos presupuestarios se englobaron a nivel de actividad institucional pero no a nivel de indicador.

Por lo anterior la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en las revisiones a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) de los ejercicios de 2004 a 2005 (auditorías 184 y 86, respectivamente), señaló que ante la ausencia de la relación meta-gasto de los indicadores, no estuvo en condiciones de realizar la evaluación programática del gasto gubernamental ya que es imposible, en esos términos, valorar la eficiencia, eficacia y economía de la gestión

---

<sup>330</sup> Existen planteamientos que otorgan una mayor ventaja al uso de sistemas de costos estándar que al sistema de indicadores, cuando se trata de establecer un punto de conexión entre el presupuesto por objetivos y el proceso productivo de la organización, por sus posibilidades de desagregación. IGAE, *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público*, p. 145.

gubernamental, por lo que recomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tomara las previsiones necesarias para presentar una asignación presupuestaria por indicador. La ASF también reconoció que aun cuando dicha asociación no da una idea exacta del gasto involucrado en el indicador, al menos se pueden inferir aspectos relacionados con su manejo.

En la revisión de la CHPF de 2006 (auditoría 175) la ASF concluye que no se presentó la asignación presupuestaria por indicador y que no se reportaron indicadores estratégicos suficientes; sin embargo, no emitió acción al respecto considerando que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el artículo 27, indica que la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, por lo que será hasta que se revise la CHPF de 2008 cuando se podrá verificar el cumplimiento de lo dispuesto.

Si bien se estima una elevada complejidad y dificultad para establecer una contabilidad de costos, no obsta para aspirar a obtener información no contable cuantificando en alguna forma el gasto involucrado en los indicadores estratégicos y de desempeño del Presupuesto con base en Resultados, PbR.

Las dificultades administrativas, financieras y de sistemas informáticos para el control y registro objetivo de los recursos presupuestarios involucrados en los indicadores del PbR, no impiden proponer nuevamente la asignación de recursos presupuestarios a los indicadores en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en congruencia con lo dispuesto en la fracción VI, segundo párrafo del artículo 25 de la LFPRH, que determina que los anteproyectos de presupuesto que preparen las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal se elaborarán por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

Asimismo, en el Artículo 28 de la LFPRH se dispone que el PEF deberá presentarse y aprobarse, cuando menos en las siguientes clasificaciones: Administrativa; Funcional y Programática (en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas, a efecto de conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público); económica; y geográfica. Al respecto, se puede

interpretar que se deben presentar las asignaciones presupuestarias asociadas a indicadores.

La asignación de recursos presupuestarios a los indicadores se tendría que realizar, en concordancia con el cambio en el PEF y las disposiciones normativas para su aplicación, identificando para cada indicador, en una ficha técnica, las partidas y montos específicos de gasto involucrado, a efecto de dar viabilidad al seguimiento del ejercicio presupuestario correspondiente. En este sentido, únicamente se podría cuantificar y rendir cuentas sobre los recursos que tengan impacto en el año. Este esfuerzo se circunscribiría a un número relativamente limitado de indicadores -para el ejercicio de 2008 se seleccionaron 266 indicadores en las matrices de indicadores dadas a conocer en el Anexo XV de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al primer trimestre de 2008.

La ficha técnica para cada indicador, en la cual se enlistarían los rubros específicos de gasto considerados, deberá elaborarse con la participación de la Oficialía Mayor (o equivalente) de cada dependencia y entidad. Cabe aclarar que los criterios para definir dichos rubros pudieran ser tantos como enfoques aplicados por las unidades responsables, sin embargo, una vez definidos permitirían dar seguimiento a su ejercicio.

Los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) considerados en la fracción II del Artículo 27 de la LFPRH, deberán corresponder a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. En este enfoque los relevantes son por sí mismos los indicadores representativos del desarrollo nacional, más que la cuantificación de su costo.

Adicionalmente, también se pudiera argumentar que los indicadores están contenidos en la categoría de programa presupuestario incorporada a partir del PEF de 2008 que permite focalizar las prioridades de gasto a un nivel más específico respecto a cómo se presentaba el PEF en ejercicios anteriores, además de que existe una metodología precisa de esta nueva categoría presupuestaria, lo cual no se presenta para asociar el presupuesto con los indicadores estratégicos y de desempeño.

## 6. Evaluación en la Auditoría Superior de la Federación

Para fines de la Auditoría Superior de la Federación, ASF, se hace necesario realizar tareas de revisión y evaluación en las que puedan percibirse problemáticas relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia que lejos de cumplirse se manifiestan con opacidad y riesgo. Dichas tareas se han definido como áreas sensibles y son los siguientes temas enumerados por González de Aragón:<sup>331</sup>

- 1) ***Necesidad de instrumentar una contabilidad de carácter patrimonial con sistemas y mecanismos apropiados de registro y control***, que eviten las prácticas corruptas y la desaparición constante de los activos.
- 2) ***Desarrollo de Sistemas de Evaluación del Desempeño***, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas y programas públicos, la calidad y costo de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos. Dicen los expertos en la materia que **“lo que no se puede medir no se puede mejorar”**.

La construcción de Sistemas de Evaluación del Desempeño con adecuados indicadores de medición, mejora las acciones de gobierno. Contar con instrumentos que den cuenta del uso de los recursos y del cumplimiento de los objetivos y metas, constituye un insumo importante para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público basado en resultados.

Con base en ello, se estima necesario trabajar en tres grandes vertientes:

- a) Consolidar la independencia de las entidades de fiscalización de las legislaturas locales para que, como órganos técnicos y autónomos, puedan llevar a cabo auditorías de desempeño.
- b) Otra vertiente más corresponde al ámbito municipal. Con la descentralización de recursos federales, los estados y municipios cuentan hoy con montos importantes de fondos que requieren ser fiscalizados mediante la realización de evaluaciones de desempeño.
- c) Una última vertiente se relaciona con los órganos internos de control de los Poderes Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, para que amplíen sus horizontes hacia el desarrollo de este tipo de auditorías.

En otro documento de la misma ASF se plantea la existencia de una serie de dificultades estructurales en todos los niveles de la administración pública, las cuales no permiten crear las condiciones

---

<sup>331</sup> González de Aragón, Arturo, *Áreas sensibles de la Gestión Pública*, INAP, Serie Praxis No. 129, México, marzo 2009, pp. 15-20.

necesarias para una evaluación del desempeño con suficiente garantía de calidad. Entre las principales limitaciones, se encuentran las siguientes:<sup>332</sup>

- **Objetivos que en muchas ocasiones son de carácter múltiple y contradictorio.**
- **Ausencia de objetivos pertinentes y medibles en materia de productos finales, de calidad y de eficacia.**
- **Ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes, lo cual dificulta la evaluación.**
- **Relativa inexperiencia de los servidores públicos, tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño.**
- **Carencia de indicadores de desempeño y ausencia de interés en la evaluación que se realiza.**
- **Ausencia de medios para generar sistemas de información adecuados.**
- **Costo de la evaluación de desempeño.**
- **Complejidad para integrar y sintetizar rápida y eficazmente las numerosas fuentes de datos.**

El desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño genera una valiosa aportación para mejorar el proceso presupuestario. La posibilidad de contar con instrumentos que den cuenta del uso de los recursos y del cumplimiento de los objetivos previstos, se constituye en un insumo importante para las etapas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público.

Por otra parte, el establecimiento de objetivos y metas de los diferentes programas públicos, debe ser congruente con un proceso de planeación estratégica que fije los límites, dentro de los cuales, debe efectuarse el control y evaluación de la gestión.

- 3) ***Recursos federales que se transfieren a estados y municipios mediante los Ramos Generales 23 y 33*** y a través de sus distintos Fondos, los cuales ascienden aproximadamente a 400 mil millones de pesos -estos no consideran obviamente las participaciones- los que representan el 21% del total del gasto federal programable. Ésta es una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- 4) ***Subejercicio de recursos*** que presentan diversas dependencias y entidades del Sector Público en la aplicación de sus presupuestos, al término de cada ejercicio fiscal.
- 5) ***Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos*** que manejan cuantiosos recursos públicos que se acumulan en los renglones del activo y del patrimonio, y que podrían servir para financiar otras necesidades del país.

---

<sup>332</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano- Oportunidades de Mejora*, México, enero de 2008, pp. 33-34.

- 6) *Discrecionalidad que se registra de manera reiterada sobre el manejo y aplicación de los recursos.*
- 7) *Regulación y supervisión de las autorizaciones y actos jurídicos que se delegan a particulares en áreas estratégicas reservadas al Estado, a través de concesiones, permisos, contratos y licencias, principalmente.*

La Auditoría Superior de la Federación ha desarrollado metodologías propias para el desarrollo de sus auditorías y consecuentes evaluaciones, las cuales apuntan a la identificación de estas áreas sensibles a las que se deben agregar otras que pueden considerarse de opacidad y riesgo, como son:

- Eficiencia recaudatoria.
- Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.
- Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura.
- Pensiones y jubilaciones.
- Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).
- Recursos destinados a procesos electorales.
- Donativos de recursos públicos.
- Mejora regulatoria.
- Remuneraciones de los servidores públicos.
- Preservación del medio ambiente.

Otra aportación importante de la Auditoría Superior de la Federación lo constituye el *Perfil de México a través de Indicadores Clave*, cuya última versión de la obra se publica en marzo de 2011 (3ª. Edición) y presenta cuatro agrupaciones de índices:<sup>333</sup>

- De Transparencia
- De Buen gobierno
- Económicos y Financieros
- De Desarrollo Humano

Entre los *Índices de Transparencia* se coloca el índice de opacidad 2009, elaborado por el *Milken Institute*, en el que México ocupa la posición 33 de 48 países seleccionados. Este indicador está constituido con 65 variables vinculadas con áreas que afectan en forma directa el crecimiento económico. Como una comparación en términos de *benchmarking* se citan los principales socios comerciales de México: Canadá y Estados Unidos, ocuparon los lugares 12 y 13, respectivamente. Otros países latinoamericanos evaluados fueron: Chile (18), Argentina (38), Brasil (42) y Colombia (43).

---

<sup>333</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Perfil de México a través de Indicadores Clave*, México, marzo de 2011, 324 pp.

Sin embargo, la ASF comenta que el panorama no es del todo negativo ya que las acciones más decididas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, en algunos sectores se encontró una notoria mejoría en la percepción de la fiscalización superior como recurso para abatir la corrupción y la impunidad.

Los indicadores de transparencia que se presentan son los siguientes:

1. Índice Nacional sobre Confianza en las Instituciones
2. Índice de Opacidad
3. Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información
4. Fiscal de las Entidades Federativas, 2009
5. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
6. Índice de Seguimiento de Transparencia
7. Índice de Honestidad y Eficiencia en la Generación de Infraestructura Pública
8. Evaluación de la Legislación en Materia de Fiscalización Superior

En cuanto a los **Índices de Buen Gobierno** se consideran las políticas públicas orientadas al buen gobierno que se centran en el desarrollo, en el bienestar, en la gobernabilidad, en la lucha contra la corrupción y la inseguridad, así como la eliminación de la excesiva regulación y burocracia existentes. En el *Perfil* se señala que:

**“México ocupa el quinto lugar en el índice de fraudes cometidos en el contexto internacional y su tendencia es a incrementarse, al contrario de la tendencia mundial. El 75% de quienes cometen fraude trabajan en las organizaciones defraudadas. El tipo de delito económico más frecuente es la malversación de activos, seguido por la corrupción y el fraude contable. En el tema de la mejora regulatoria, México escaló 4 lugares respecto del año anterior en la evaluación realizada por el Banco Mundial a 183 países sobre la facilidad para hacer negocios, al reposicionarse del lugar 55 en 2009 al 51 en 2010.”**

Los indicadores relativos a Buen Gobierno son los siguientes:

### **1. Corrupción**

- 1.1 Índice Internacional de Percepción de la Corrupción
- 1.2 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Resultados Nacionales por Trámite
- 1.3 Percepción de la Corrupción en América Latina
- 1.4 Corrupción en el Sistema Educativo
- 1.5 Fraude y Corrupción en México
- 1.6 Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y la Corrupción en las Pequeñas y Medianas Empresas
- 1.7 Índice de Integridad Pública
- 1.8 Encuesta Global sobre Delitos Económicos
- 1.9 Índice de Fuentes de Soborno

- 1.10 Índice Internacional de Derechos de Propiedad
- 1.11 Indicador de Piratería en el Mundo
- 1.12 Corrupción en los Sistemas Judiciales

## **2. Gobernabilidad y Simplificación Administrativa**

- 2.1 Un Vistazo a los Gobiernos
- 2.2 Índices de Gobernabilidad del Banco Mundial
- 2.3 Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial
- 2.4 Latinobarómetro, Expectativas Económicas Presentes y Futuras para América Latina
- 2.5 Índice Mexicano de Reputación Empresarial
- 2.6 Calidad del Marco Regulatorio en Entidades Federativas
- 2.7 Costo de Regulación para las Empresas en México, 2007
- 2.8 Índice de Calidad Institucional, 2009
- 2.9 Índices para Establecer un Negocio, 2010
- 2.10 Índices de Contratación y Despido, 2010
- 2.11 Índices para la Liquidación de una Empresa, 2010
- 2.12 Simplificación del Pago de Impuestos, 2010
- 2.13 Mejora Regulatoria en México, 2010

Los *Índices Económicos y Financieros* se dirigen al análisis crítico de las principales variables que identifican a México en el entorno global como es el caso del Producto Interno Bruto; las referencias *per cápita*; las condiciones de competitividad a nivel internacional, nacional y por entidades federativas; la capacidad y monto de recaudación fiscal y las facilidades para el pago de impuestos, así como el índice de confianza de la inversión extranjera, ubicándolos con referencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial (*Doing Business*).

Los indicadores económicos y financieros que se consideran en el *Perfil* son los siguientes:

### **1 Índices Económicos**

- 1.1 Producto Interno Bruto Mundial
- 1.2 Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2006-2008
- 1.3 Ingreso Per Cápita, 2007-2009
- 1.4 Índice Compuesto de Indicadores Líderes de la OCDE, 2009-2010
- 1.5 Índices de Desequilibrios Macroeconómicos, 2008
- 1.6 Índice de Riesgo País, 2009-2010
- 1.7 Índice de Libertad Económica, 2010
- 1.8 Índice de Globalización, 2007
- 1.9 Índice de Competitividad Global, 2009-2010
- 1.10 Índice de Competitividad Internacional, 2009
- 1.11 Índice de Competitividad del Instituto Internacional de Desarrollo Gerencial, 2009-2010
- 1.12 Índices de Competitividad de los Estados de la República



Mexicana, 2010

- 1.13 Índices de Productividad de la Mano de Obra, 2009
- 1.14 Contribuciones Salariales de los Países de la OCDE, 2008
- 1.15 Tendencia de la Actividad Económica en México, 2010
- 1.16 Perspectivas Económicas, Financieras y Fiscales, 2010

## **2 Índices Financieros**

- 2.1 Ingresos Fiscales como Porcentaje del PIB en Países de la OCDE, 2010
- 2.2 Ingresos Tributarios No Petroleros y Tasas Impositivas en el Mundo
- 2.3 Finanzas de los Gobiernos Centrales, 2008
- 2.4 Deuda Externa, 2005-2007
- 2.5 Tasas de Interés Real, 2005-2006
- 2.6 Índice de Confianza de la Inversión Extranjera Directa, 2010
- 2.7 Un vistazo a las Pensiones en los Países de la OCDE, 2009
- 2.8 Encuesta Empresarial Internacional sobre Expectativas Financieras de las Empresas del Sector Privado, 2009

En materia de *Desarrollo Humano* sus indicadores se orientan precisamente al desarrollo humano donde México ocupa en 2009 el lugar 53 de 182 países miembros de la ONU (por debajo de Cuba y Argentina). A su vez se analiza el comportamiento demográfico, la calidad de la educación, de los servicios de salud y del bienestar, en los contextos de organismos internacionales como la ONU, la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA), la OCDE, la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Los indicadores en materia de Desarrollo Humano son los siguientes:

### **1. Población, Empleo y Pobreza**

- 1.1 Población Mundial, 1990, 2000 y 2008 y Proyecciones 2015
- 1.2 Índice de Desarrollo Humano, 2009
- 1.3 Empleo por Actividad Económica, 1990-2006
- 1.4 Desempleo por Sexo y Nivel Educativo, 1990-2007
- 1.5 Índice de Gini, Distribución del Ingreso
- 1.6 Línea Nacional de Pobreza, 2009
- 1.7 Migración de la Mano de Obra, 2009
- 1.8 Vivienda en México, 2005-2030

### **2. Educación, Ciencia y Tecnología**

- 2.1 Gasto Educativo Público y Privado como Porcentaje del PIB
- 2.2 Gasto Público por Nivel Educativo en los Países de la OCDE
- 2.3 Gastos Anuales por Estudiante en los Países de la OCDE
- 2.4 Salarios del Personal Docente por Niveles de Estudio en Países de la OCDE
- 2.5 Analfabetismo y Escolaridad en México
- 2.6 Población Joven con y sin Educación
- 2.7 Población con Educación Secundaria
- 2.8 Población Adulta con Estudios Universitarios

- 2.9 Proporción Estudiantes-Maestros por Nivel de Enseñanza
- 2.10 Tamaño Promedio de los Grupos Académicos en los Países de la OCDE
- 2.11 Duración del Ciclo Escolar en los Países de la OCDE
- 2.12 Proporción de Graduados en la Población y Proyecciones
- 2.13 Tasas de Graduación Universitaria por Campo de Estudio
- 2.14 Programa PISA de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Alumnos
- 2.15 Índices Educativos de la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas
- 2.16 Índice de Economía del Conocimiento
- 2.17 Índice de Economía del Conocimiento por Entidad Federativa
- 2.18 Gasto en Investigación y Desarrollo en países de la OCDE
- 2.19 Índice de Patentes en los Países de la OCDE
- 2.20 Computadoras en los Hogares y Acceso a Internet en los Países de la OCDE
- 2.21 Densidad de Líneas Telefónicas Fijas y Móviles por Entidad Federativa

### **3. Salud y Bienestar**

- 3.1 Nutrición en el Mundo, 1990-2007
- 3.2 Obesidad en los Países de la OCDE
- 3.3 Estadísticas sobre Mortalidad
- 3.4 Mortalidad Infantil en los Países de la OCDE
- 3.5 Estadísticas sobre Morbilidad
- 3.6 Estadísticas de los Sistemas de Salud
- 3.7 Estadísticas sobre VIH-SIDA
- 3.8 Estadísticas de Riesgos Ambientales y de Comportamiento Humano
- 3.9 Índice de Bienestar
- 3.10 Índice del Planeta Feliz
- 3.11 Índice de Paz Mundial

Este tipo de estudios contextualiza los resultados de las evaluaciones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, que como ya se mencionó, actúa como un mecanismo de *benchmarking* que induce a las instituciones auditadas a buscar un adecuado sustento para su propia actuación.

## 7. La Evaluación del Desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un ejercicio cualitativo<sup>334</sup>

La Fundación Espinosa Yglesias es una institución del sector privado que se ha fijado como Misión la de fomentar la discusión seria de temas públicos, evaluar el desempeño de autoridades y promover políticas más sólidas y eficaces. En este tenor la Fundación presentó en julio de 2009 los resultados de un ejercicio de evaluación de carácter cualitativo sobre el desempeño del Poder Ejecutivo durante los dos primeros años de la Administración 2006-2012. El proceso se realizó sobre seis grandes áreas durante los meses de mayo y junio de 2009 a través de los siguientes lineamientos metodológicos:

“El propósito de este ejercicio es presentar a la sociedad, y a las propias autoridades, una evaluación objetiva desde una perspectiva ciudadana que les permita tomar decisiones tanto de corte electoral, como de rediseño y orientación de las políticas mismas.

“Para realizar la evaluación, se someten al escrutinio de paneles amplios e incluyentes –uno por cada área y conformados por expertos (académicos, consultores, funcionarios y miembros de organizaciones civiles) reconocidos en su medio--, las distintas propuestas, programas y acciones emprendidas que, en mesas de análisis, se discuten y evalúan.

“Durante los trabajos se sigue una variante de la Regla de *Chatham House*, en el sentido de que no se divulga quién dijo qué ni la filiación de quien dijo qué. Los evaluadores revisaron, comentaron y finalmente aprobaron el contenido del reporte correspondiente a su área.

“Es importante mencionar que el presente análisis parte de una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo ya que, a pesar de las críticas de las que éste ha sido objeto y de los cambios ocurridos durante los últimos seis años en el país y en el orbe, hay coincidencia que se trata de un referente útil y de un mapa de discusión idóneo para guiar las controversias por parte de los paneles de especialistas. Además se propuso la revisión metódica de los compromisos asumidos durante la campaña presidencial, y de los distintos programas y proyectos sectoriales, así como las acciones, logros y esfuerzos emprendidos por el Ejecutivo Federal en cada gran área del desempeño gubernamental.

“La calificación final no es sino el reflejo de lo que se discutió en las mesas de análisis, de los consensos y de las diferencias de opinión vertidas. Además, esta metodología permite conocer, para cada uno de los subtemas, cómo evaluó y calificó el grupo en términos de los ocho criterios evaluados. Éstos tienen que ver con la congruencia del discurso, lo relativo con recursos financieros, humanos y físicos y, finalmente, con

---

<sup>334</sup> Espinosa Yglesias, Centro de Estudios, *Evalúa y Decide, Evaluaciones 2009*, México, mayo de 2011, 218 pp.

el desempeño del Ejecutivo y si esta actuación constituye una sólida base en materia de políticas públicas para el desarrollo del país en esta materia en el futuro.

“La escala de calificaciones fue de 1 a 5, en dónde 1 es lo más bajo o deficiente, 3 es medianía o regular, y 5 es lo más alto o sobresaliente. Después esta escala se transformó a una escala de 1 a 10. Los promedios se ponderaron de acuerdo con la decisión del propio panel de evaluadores, y los 6 grandes temas se promediaron aritméticamente para obtener la calificación del Poder Ejecutivo. Calificaciones positivas indican que las acciones y resultados alcanzados son merecedoras de aprobación, en tanto que las calificaciones y caracterizaciones deficientes indican que los resultados alcanzados no atienden los aspectos centrales de las problemáticas presentes, ni cumplen con los compromisos y objetivos inicialmente planteados por el propio Poder Ejecutivo en funciones.”<sup>335</sup>

En cuanto a la evaluación del desempeño del Poder Legislativo, ésta no puede realizarse a través de la metodología utilizada para evaluar el Poder Ejecutivo ya que, aun cuando forma parte del sector gobierno y presume de realizar acciones de mejora para la población a través de la aprobación de leyes, no es responsable de la ejecución directa de los programas y recursos que se asignan al Ejecutivo, ni tiene como programa de gobierno al Plan Nacional de Desarrollo y sus programas de mediano plazo. Por ello es que establece que la evaluación se concentra más en indicadores de actividad que en indicadores de desempeño, aunque de hecho se tiende a buscar una equivalencia, particularmente para propiciar una evaluación. La actividad legislativa, por su carácter político es más discrecional debido a que puede responder a intereses y estrategias partidistas, sin que necesariamente responda a los compromisos planteados para obtener el voto.<sup>336</sup>

En el mismo documento se comenta que ya se realizó un ejercicio similar para el Poder Judicial, pero no se presenta en este trabajo.

### **a) Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo**

Aun cuando es una evaluación cualitativa sobre el desempeño de seis grandes áreas que son responsabilidad del Poder Ejecutivo debe considerarse que:

- a) El grupo de evaluadores convocados reúnen atributos muy calificados en cuanto a su experiencia respecto al sector

---

<sup>335</sup> *Ibidem*, pp. 5-10

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 186

público y a su trayectoria académica, lo que sin duda es garantía de la objetividad perseguida por el estudio.

- b) Se seleccionaron temas que exigieron una revisión y una discusión crítica para llegar a la discusión final.
- c) Como se mencionó anteriormente, la evaluación cualitativa o bien los indicadores cualitativos se deben ponderar para otorgarles una calificación cuantitativa, que es lo que aquí se presenta.

En los rangos que normalmente se manejan para aplicar calificaciones de desempeño educativo, a los que se redujo la calificación en este ejercicio cualitativo, de cero a 10, se observa que no hay calificaciones que merezcan un reconocimiento, ya que la otorgada a la economía y las finanzas públicas supera el mínimo aprobatorio con apenas 4 décimas, y mucho menos la calificación global del Poder Ejecutivo que alcanza un promedio de 5.18, lo cual se ubica en un rango no aprobatorio. Estas calificaciones se encuentran en el cuadro siguiente, sin embargo, el detalle de los conceptos que permitieron llegar a estas calificaciones se presenta en el Anexo correspondiente a este subcapítulo, al final de este trabajo.

## **Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo**

### ***Calificaciones***

<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>5.18</b>
Estado de Derecho y seguridad	5.5
Economía	
• Economía y finanzas públicas	6.4
• Productividad y competitividad	4.7
• Infraestructura para el desarrollo	5.2
Desarrollo social	4.9
Política internacional	5.8
Política y desarrollo de la democracia	4.6
Desarrollo sustentable y medio ambiente	4.9

### **b) Evaluación del desempeño del Poder Legislativo**

Como ya se mencionó, por sus características el Poder Legislativo no puede evaluarse con la misma metodología con que se evalúa al Poder Ejecutivo, por lo que el grupo de expertos tuvo que ajustar la revisión a las actividades de la LX Legislatura de las Cámaras de Diputados y

Senadores, y de sus grupos parlamentarios, incluyendo el ejercicio a partir del 1o. de septiembre de 2006, de 2007, 2008 y parte de 2009.<sup>337</sup> La evaluación del Poder Legislativo parte de sus propias funciones. De manera particular se analizó el comportamiento de los grupos parlamentarios en términos de sus funciones legislativas. Las preguntas básicas para evaluar fueron:

- a) ¿cómo cumplió el Poder Legislativo con estas funciones? y
- b) ¿cómo fue el comportamiento de los grupos parlamentarios?
- c) ¿se condujo el órgano legislativo de manera transparente?

Éstas se aplicaron a las funciones del Poder Legislativo en cada una de las cuatro categorías en que se clasifican:

- Facultades hacendarias o presupuestarias.
- Facultades de vigilancia.
- Facultades legislativas
- Gestoría y presentación de informes

Los criterios de valoración de las funciones se aplicaron desde tres dimensiones:

- La dimensión normativa e institucional (*polity*): ¿El funcionamiento del Poder Legislativo se adecuó a lo que establecen las normas aplicables?
- La dimensión procedimental, que se refiere al proceso político o la interacción entre los actores tanto dentro del parlamento como en relación con el Poder Ejecutivo (*politics*).
- La dimensión de política pública (*policy*) que se refiere a los resultados.<sup>338</sup>

La escala de calificaciones fue de 1 a 5, en donde 1 es lo más bajo, 3 es la media y 5 es lo más alto. Las calificaciones de promediaron y convirtieron a la escala de 1 a 10. La calificación promedio del Poder Legislativo apenas alcanza el 5.24. Los detalles sobre los conceptos evaluados se presentan en el Anexo correspondiente al final de este trabajo.

Cabe mencionar que el panel de evaluación destacó el comportamiento observado en las calificaciones alcanzadas por el Congreso así como en cada Cámara, las cuales reflejan el bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo. Esto se interpreta como que el Congreso tiene una baja capacidad para desempeñar sus funciones de manera autónoma, transparente y eficaz.

---

<sup>337</sup> El primer periodo de sesiones comienza el 1º. de septiembre de cada año.

<sup>338</sup> *Ibidem*, pp. 185-188

Las calificaciones de los grupos parlamentarios reflejan las opiniones en cuanto al perfil que guardan ante la opinión pública, su capacidad de actuar cohesivamente, el respeto que guardan a los reglamentos internos y su transparencia al conducir sus actividades de vinculación con la ciudadanía. El detalle de las calificaciones se encuentra en el Anexo correspondiente al final de este trabajo.

## **Evaluación del desempeño del Poder Legislativo<sup>339</sup>**

### **Calificaciones**

<b>Calificación promedio del Poder Legislativo</b>	<b>Calificación</b>
El funcionamiento del Poder Legislativo se adecuó parcialmente (o no siempre se adecuó) a lo que establecen las normas aplicables. Por deficiencias institucionales, el órgano legislativo no se condujo de manera transparente: no se informa de reuniones con grupos de interés o sus representantes ni cómo se toman las decisiones. <b>Aunque se podría calificar a la LX Legislatura como "productiva", las leyes y políticas resultantes fueron calificadas como subóptimas.</b>	5.24

Un promedio de 5.18 para el Poder Ejecutivo y un promedio de 5.24 para el Poder legislativo no tienen diferencias significativas; el desempeño de ambos poderes obtiene calificación reprobatoria, aun cuando los elementos utilizados para su evaluación han sido muy distintos, ya que se atiende a sus atribuciones. En el caso del Poder Ejecutivo pueden observarse circunstancias donde existen aciertos pero no son tan numerosos como para elevar el promedio. Predomina el incumplimiento de metas, fallos y errores en la implementación de programas, rezagos en la entrega de obras, falta de transparencia en materia económica, entre otros. El Poder Legislativo reflejó conceptos como opacidad en procesos, lentitud en procedimientos de revisión, entre otros. Debe considerarse que ambos poderes son parte sustantiva de la función pública y lo menos que podría esperarse es encontrarlos en los rangos aprobatorios por su compromiso con la sociedad.

---

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 180

## **8. El seguimiento de los indicadores del Milenio**

Como ya se comentó en el apartado 10 de la Segunda Parte de este trabajo los Indicadores del Milenio vienen a ser los parámetros de medición de avance o rezago en el cumplimiento de objetivos y metas en torno a programas de desarrollo social que se orientan al abatimiento de los factores que caracterizan la pobreza. La evidencia empírica sobre la existencia de una diversidad de criterios metodológicos para integrar indicadores que permitieran comparar objetivamente las condiciones de cada país participante convocó a los esfuerzos por unificar criterios y por supuesto a alcanzar los objetivos y metas para el combate a la pobreza.

Sería muy laborioso abordar la revisión de los países involucrados en este compromiso global, de hecho Naciones Unidas tiene estudios al respecto que pueden ser por regiones o por país; sin embargo sí es posible presentar los indicadores correspondientes a México, los cuales se han agrupado en el Anexo Cuarta parte, apartado 8, Indicadores del Milenio en México 1990-2011.

Cabe señalar que el seguimiento de estos indicadores no había merecido un trato especial para la instancia gubernamental en función de que no tenía el acceso adecuado a la información en los medios locales. Para su consulta era necesario acudir a la página de Naciones Unidas y localizar la información correspondiente a México para conocer los avances alcanzados desde el inicio del compromiso. Sin embargo no había una información consistente para todos los indicadores. Algunos países integraron áreas de gobierno dedicadas a dar un seguimiento desde el principio del compromiso.

Al nivel de gobierno federal se prepararon informes en 2005 y en 2006, y es a partir del tercer Informe, correspondiente a 2010, que se abre el sitio específico en la página de internet y se encuentra el vínculo con la página de Naciones Unidas, la cual ofrece una información más completa y detallada para cada uno de los indicadores.

Particularmente en el Informe de 2010 se aprecia un mayor empeño por cubrir algunas de las lagunas de la información y además permite comprender la diferencia que pudiera presentarse frente a la lista oficial de los objetivos del Milenio que se vieron en la Segunda Parte. En el Informe 2010 se precisa que el número de indicadores que se presentan para observar el cumplimiento de metas asciende a 63, de los que México reporta sólo 43 ya que no se presenta información de 13 de los 16 indicadores que conforman el objetivo 8. Así también se aclara que 4 indicadores no se pueden presentar porque no hay información



estadística en México o en otros casos se reformula el indicador a fin de adaptar la información para el caso de México. De la misma forma que se presentan avances significativos, que en la mayoría de los casos representa el cumplimiento de la meta o bien que se va a cumplir exitosamente, también se encuentran 14 indicadores que reflejan dificultades para cumplir sus metas, lo que sin duda implicará la reformulación de políticas y el reencauzamiento de recursos, que tendrán que implementarse en el plazo que resta para cumplir el compromiso.<sup>340</sup>

## **9. Los indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>341</sup>**

Si bien el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), instaurado desde los años ochenta del siglo XX, ya contemplaba la etapa de *evaluación* dentro del *proceso de planeación*, en la práctica se consideraban desaparecidas por disposición presidencial desde 1985 todas las actividades vinculadas a la planeación. Éstas se han encontrado solamente en el discurso cuando tiene que hacerse la referencia respectiva, conservando en el imaginario lo que pudiera constituir el SNPD. Durante las administraciones subsecuentes se ha mantenido dicho discurso sin especificar con precisión qué es lo que está considerado en ese SNPD que se cita en la Constitución y en la Ley de Planeación, que además se constituye como soporte jurídico para las acciones de gobierno.<sup>342</sup> Esto debe entenderse como que aquella disposición presidencial quedó sin efecto en algún momento de la

---

<sup>340</sup> Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informes de Avance 2005, 2006, 2010*, SEDESOL, México. El sitio de referencia es: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/odm/odm.htm>

<sup>341</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013. Para la presentación de los programas de mediano plazo se cita al Sistema Nacional de Planeación Democrática de la siguiente forma: "sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional."

<sup>342</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 26-A. El artículo 12 de la Ley de Planeación señala que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades. En el artículo 21 de la misma ley se señala que en el Plan "se regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema nacional de Planeación Democrática". En la Cuarta Parte de este trabajo está la referencia jurídica.

historia, por lo que si no fueron modificadas estas leyes, su sustento permanece.

En mayo de 2013 se publica por ordenamiento de ley el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que además de sus planteamientos propios de un Plan de desarrollo, según se detalla en el artículo 21 constitucional, contiene dos aspectos relevantes: un anexo que contiene indicadores orientados a reflejar

**“la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento. Los indicadores aquí propuestos fueron diseñados por instituciones y organismos reconocidos internacionalmente y son calculados periódicamente, lo cual asegura su disponibilidad, calidad e imparcialidad.”**

**“En los Programas Sectoriales se determinarán los valores que deberán alcanzar tales indicadores para medir efectivamente la acción del Gobierno de la República. Adicionalmente, se deberán revisar las metas anuales o bienales ante cambios metodológicos. En caso de no lograrse alguna de las metas o indicadores, se deberán plantear medidas correctivas de los programas públicos para propiciar el cumplimiento de las mismas.”**

**“No obstante, el comportamiento de los indicadores no depende únicamente de las acciones del gobierno. Éste se ve también afectado por factores externos como los efectos de los ciclos económicos internacionales, o subjetivos, como la percepción del país desde el exterior. Asimismo, los indicadores están sujetos a errores de medición. Por tanto, el seguimiento de los indicadores deberá tomar en cuenta éstas y otras consideraciones.”**

“En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán seguimiento, con base en indicadores, a los resultados de sus acciones en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con los programas a su cargo, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que el Presidente de la República informe al Honorable Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.”<sup>343</sup>

Es un paso trascendental el hecho de incorporar por primera ocasión este esquema de evaluación global de la actividad gubernamental. De hecho es un primer esfuerzo para reunir indicadores que permitan la integración de otros indicadores que acumulen resultados y

---

<sup>343</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, p. 157

periódicamente muestren el camino seguido por la administración. Es el propósito de incorporar el contexto de las Tecnologías de la Informática y la Comunicación, que se incorpora a todas las actividades de gobierno y de administración. Estos indicadores se encuentran detallados en un anexo al final de este trabajo. Por supuesto, siempre estará por comprobarse su efectividad, especialmente porque su aplicación en otros países, generalmente desarrollados, puede diferir respecto a las condiciones contextuales en México.

Podría afirmarse que este bagaje de indicadores puede ser puesto en marcha independientemente del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, ya que responden a registros estadísticos independientes y que están sujetos aún a ensayo y su presentación tiene la perspectiva del largo plazo. Esto significa que durante la vigencia del Plan y sus programas apenas lograrían verse dos secuencias de indicadores, ya que el Plan comienza en 2013 y al dar seguimiento a indicadores bianuales difícilmente se tendrá oportunidad de corregir el rumbo, menos aún si deben realizarse ajustes metodológicos a dos años de su inicio. Su presentación deberá hacerse en el Informe de Ejecución del Plan, el cual reúne datos de corte anual enero-diciembre. Los indicadores, que se detallan en el Anexo, son los siguientes:

- Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas (anual)
- Índice de Integridad Global (bienal)
- Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés)<sup>344</sup> (bienal)
- Índice de Desigualdad de Género (bienal)
- Índice del Estado de Derecho (anual)
- Número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes. (anual)
- Carencias promedio de la población en pobreza extrema (bienal)
- Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación (bienal)
- Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (anual)
- Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional (anual)
- Índice de Competitividad Global (anual)
- Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB) (anual)

---

<sup>344</sup> *Electronic Government Development Index*

- Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) (quinquenal, la última medición se realizó en 2011)
- Índice de Globalización (anual)

El segundo aspecto se encuentra con el anexo que presenta los programas sectoriales y que se ha titulado Sistema Nacional de Planeación Democrática. La relevancia estriba en que el Sistema debe presentarse como una estructura, conforme se cita en la Constitución y en la Ley de Planeación, cuyos componentes son los que generan los programas de mediano plazo que constituyen la guía de su actuación institucional. El seguimiento del Plan y sus programas de mediano plazo y su vinculación con el presupuesto acota la actuación del Ejecutivo, aun cuando debe responderse a las atribuciones que se le encomiendan sectorialmente, las que pueden ser mucho más amplias. Por tanto, dicho apartado debe entenderse como programas a cargo de los componentes del SNPD. En su mayor parte los temas atendidos por los programas sectoriales coinciden con los que competen a secretarías de Estado específicas, mientras que otros requieren la concurrencia de varias secretarías, siendo todos ellos sujetos a medición y seguimiento.

#### **a) Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.**

Para atender las estrategias transversales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo se publican en el Diario Oficial de la Federación<sup>345</sup> los programas especiales que son:

- Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018
- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) 2013-2018.

Para los fines de este trabajo sólo se hace una revisión específica del segundo de ellos debido a que dentro del Plan adquiere un peso que prácticamente converge con la Ley de Planeación, en función de que su marco jurídico se desprende directamente de los artículos 25 y 26 constitucionales, sin ser una ley secundaria y no hacer referencia alguna a la Ley citada.

Así también, en el fundamento del Programa se señala que la estrategia transversal "Gobierno Cercano y Moderno", de este trabajo como parte del Plan, tiene como propósito promover:

"...un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y tenga

---

<sup>345</sup> Diario Oficial de la Federación, viernes, 30 de agosto de 2013. Se publican los programas citados y sus respectivos decretos.

mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, y que utilice las nuevas TIC.”

Lo cual se constituye en el marco de las políticas y los programas de la administración 2012-2018 y viene a ser el programa operativo que instrumenta las líneas de acción referidas en los "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" (citados en la página 129 de este trabajo) para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias, las cuales son:

“de coordinación de las estrategias, referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas.”<sup>346</sup>

De hecho este Programa viene a ser el instrumento del Plan para la aplicación de esta estrategia transversal, por ello es que sus indicadores son prácticamente un complemento de los que ya se publicaron en el propio Plan. Es obligado dar un seguimiento sobre todos esos temas que son objeto de este trabajo: la evaluación y el desempeño, y por otra parte la rendición de cuentas y ese nuevo concepto que aparece documentado: las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Los indicadores de este Programa, que se detallan en el anexo respectivo, son los siguientes:

- Índice de Transparencia Focalizada (ITF)
- Índice de Presupuesto Abierto (IPA)
- Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe
- Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable de la Administración Pública Centralizada
- Cociente del gasto de operación administrativo
- Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF.
- Competencia en las contrataciones

---

<sup>346</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de junio de 2013.

- Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados
- Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet OCDE13
- Índice de Digitalización (ID).

Después de su descripción en el anexo, se presentan los indicadores actualizados a 2014 cuando están disponibles. Estos indicadores pueden ser muy interesantes en cuanto a su base metodológica, sin embargo podrían ser poco representativos respecto a la periodicidad de su entrega.

## **10. Los Observatorios Ciudadanos**

Una figura importante, ligada al concepto de la participación ciudadana, adoptada en la planeación del desarrollo que ya se ha citado previamente, es la de los observatorios ciudadanos, que aquí se adopta para los fines de la evaluación. Puede entenderse en el contexto de *Organización No Gubernamental, ONG*, o bien como se les ha llamado *Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC*, ya que procuran tener acceso a la información pública, focalizada en temas específicos, con análisis críticos y conclusiones propositivas en términos de evaluación, y quizá lo más importante es la promoción del interés ciudadano, ajenos a la administración pública y por principio, sin perseguir fines de lucro. Su nacimiento y composición puede inscribirse en el concepto de las asociaciones de acción colectiva que ante la pasividad u omisión del gobierno se convierten en voz de alerta y por tanto, demandantes de atención.<sup>347</sup>

Esta asociación surge por interés voluntario de los involucrados en la observación de alguna temática social, jurídica o política, y que puede tener una vida útil en tanto se resuelven sus planteamientos o bien trazarse una permanencia de largo plazo en la que su participación sea reconocida y se haga acreedora a la donación de fondos para sus investigaciones y propuestas sobre diversas problemáticas. Algunos de los observatorios existentes están vinculados a instituciones académicas, pero sin abandonar su espíritu crítico y la transparencia en la medición y difusión de resultados de investigación. Lo importante en todo caso, es abrir los ojos de la ciudadanía para dar seguimiento al ejercicio gubernamental y a la ejecución adecuada de las políticas y programas públicos. Por supuesto, en términos de asociación, son

---

<sup>347</sup> Puga, Cristina, *Aportes para un modelo de asociación evaluativa*, IIS-UNAM, Mimeo, México, 2007.

sujetos también de evaluación como interlocutores entre gobierno y sociedad.<sup>348</sup>

Entre los intereses de los involucrados puede estar el hecho de carecer durante mucho tiempo de indicadores sustentados y confiables que informen sobre los avances de los compromisos de gobierno; así como ahora contar con ellos, lo que implica una sistematización de la información, o bien analizar la ausencia total de información u opacidad en la disponible, lo cual ha despertado y justificado la creación de **observatorios ciudadanos** cuya función es la de dar un seguimiento puntual al cumplimiento de las políticas públicas y otras acciones de gobierno, facilitando la información al poder legislativo, a la ciudadanía y a los propios funcionarios responsables del ejercicio de los recursos públicos. Es aquí donde se encuentra ese arreglo social de tipo asociativo que Tirado retoma de Weber y Tönies como la acción que se funda en un acuerdo o compensación de intereses racionales, intencionales y elegidos. Se menciona otro arreglo social de tipo comunitario que se distingue por ser natural, adscriptivo e involuntario y tradicional o emotivo, que no es este caso.<sup>349</sup>

La evaluación atiende por lo general a la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, como son los vinculados a las políticas o los programas públicos y por tanto se inscribe en el tipo asociativo.

En condiciones muy similares a la actuación de la Fundación Espinosa Yglesias, como institución privada que realiza estudios sobre la actividad pública en México, se encuentra el Centro de Análisis de Políticas Públicas denominado México Evalúa, el cual se dedica a la evaluación y monitoreo de la operación gubernamental procurando que con su análisis crítico se contribuya a elevar la calidad de sus resultados. Es claro que su participación aporta opinión y por consiguiente puede influir o no en la modificación de las acciones de gobierno. A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, esta organización se ha dedicado a construir un sistema de indicadores **benchmark** que persigue monitorear las acciones gubernamentales para realizar estudios imparciales, independientes y apartidistas en términos de evaluación de resultados, de evaluación de impacto, los cuales buscan cambios en la forma de operar del gobierno a través de propuestas y recomendaciones sobre políticas públicas.

---

<sup>348</sup> Puga, Cristina, "Una propuesta para la evaluación del desempeño asociativo" en *Nuevas Perspectivas para el Estudio de las Asociaciones*, Cuadernos A No. 32, Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Ed., 2010, p. 95.

<sup>349</sup> Tirado, Ricardo, "De la asociación: características y problemas" en *Nuevas Perspectivas para el Estudio de las Asociaciones*, Cuadernos A No. 32, Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Ed., 2010, p. 16.

En esta tarea es importante la participación de otros observatorios que focalizan sus intereses en temáticas sociales y en temas que atienden a la rendición de cuentas, a la transparencia, a la equidad de género, a la discriminación, a la corrupción, vinculados de algún modo a indicadores de evaluación. Los observatorios financian sus actividades con recursos de fundaciones nacionales e internacionales, con programas académicos, con aportaciones ciudadanas y trabajo voluntario. Destaca la Fundación Este País que a través de su página <http://www.observatoriosciudadanos.org.mx/> promueve y difunde la labor de los observatorios. De la misma manera la Red por la Rendición de Cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/sistema-de-informacion-sobre-observatorios-ciudadanos/> realiza una tarea asociada estrechamente con la observación y evaluación de la actividad gubernamental, atendiendo a los diversos campos que deben interesar a la ciudadanía.

En estas redes son muy relevantes las aportaciones de entidades que hacen patente su posición de análisis y pronunciamiento críticos, ya que pueden representar a instituciones oficiales, académicas, organizaciones no gubernamentales, como el Centro CLEAR para América Latina<sup>350</sup>, el CIDE, El Colegio de México, Fundar, la UNAM, Tecnológico de Monterrey, el INAP, entre muchas otras que van desde lo local hasta lo internacional. La calidad de estos actores es incuestionable, y la decisión de participar como evaluadores es propia de su quehacer académico y comprometido con la sociedad. En algunos casos el propio gobierno puede recurrir a ellos contratando sus servicios para analizar y asesorar sobre problemas concretos, como es el de México ¿Cómo vamos? cuyos investigadores forman parte activa de centros relevantes como los mencionados y en esta asociación participan en el seguimiento puntual de las condiciones económicas a través del #SemáforoEconómico, sin embargo nada impide que pueda seguir sin consecuencias el resultado de una evaluación. Es decir, puede haber un resultado técnico excelente, pero sin que se refleje como un resultado político, ya que el gobierno puede asumir una decisión política reservándose su actuación.<sup>351</sup>

Este quehacer analítico debe ofrecer al congreso elementos para realizar mejor su función legislativa; entregar a los diseñadores de

---

<sup>350</sup> Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahuán, Gabriela, comps. *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE/clear, México, 1ª. Ed. 2015, p. 20.

<sup>351</sup> Varela Petito, Gonzalo, "Sentido y uso de la evaluación" en *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Cuadernos A No. 32, Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Ed., 2010, pp. 80-81.



políticas metodologías de medición; ofrecer alternativas a la autoridad; y dar al ciudadano información y evidencia de calidad sobre los temas que le afectan cercanamente. Aunque paulatinamente se consolida su actividad, considero que aún es incipiente la presencia de estas organizaciones. Algunos de sus trabajos pueden ser muy valiosos, técnicamente fundamentados y desarrollados, con recomendaciones certeras, sin embargo, es necesario que se reconozca y sustente su actividad y se les otorgue un papel de mayor relevancia en la actividad gubernamental a efecto de mejorar el diseño y la ejecución de políticas y programas públicos como una apertura de la voluntad política para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en la que puedan conjugarse sus esfuerzos colectivos con los de instituciones gubernamentales para llegar en algún momento a la institucionalización de los observatorios de evaluación.<sup>352 353</sup>

Cabe destacar un inicio de esta apertura observado en un proceso reciente gubernamental, el de la transformación del Presupuesto con base en Resultados (PbR) al Presupuesto Base Cero (PBC), en el que están participando organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil, conjuntamente con los funcionarios a cargo de este proyecto. Se ha creado el Colectivo Por Un Presupuesto Sostenible o Colectivo Peso, en el que se encuentran 9 organizaciones: el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados, Gestión Social y Cooperación (GESOC), el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco), Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, así como Fundar-Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) y México Evalúa, cuyo propósito es incidir, a través de la Secretaría de Hacienda, en todo el proceso de elaboración y aprobación del paquete económico, y en fortalecer al Legislativo.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Cantillo Gómez, Paulo y Vázquez Gaspar, Beatriz, *Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México*, Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas (OCPP), iniciativa impulsada por Contorno, Centro de Prospectiva y Debate S.A. de C.V., México, 22 pp.

<sup>353</sup> Pérez, Gabriela y Maldonado, Claudia, "La Evaluación como responsabilidad compartida" *El Universal*, Domingo 5 de julio de 2015.

<sup>354</sup> Columna Capitanes. Diario Reforma, 25 de agosto de 2015. Pág. Negocios 3.

## Conclusiones

En el estudio que se concluye, se han venido abordando aquellos temas que pudieran ofrecer un mayor conocimiento sobre el origen o adopción del concepto de evaluación en la función pública. En principio, los términos evaluación y función pública son fundamentales para esta investigación, lo que ha implicado una especial atención en la búsqueda de su mejor definición y aclaración en la pertinencia de su uso. En este sentido se retoma la hipótesis planteada en un inicio<sup>355</sup>:

“...no se ha puesto la debida atención en el diseño y aprovechamiento de mecanismos de evaluación, lo que ha motivado un frecuente escepticismo y resultados prácticamente inútiles, y que de contar con mecanismos efectivos soportados adecuadamente, podrían contribuir a la obtención de mejores resultados de la función pública.”

Las conclusiones se orientan a determinar la sustancia y vigencia de dicha hipótesis.

La importancia del tema nace al observar que la administración pública en México, se encuentra firmemente vinculada al proceso de planeación –que recientemente se ha dado por llamar *ciclo hacendario*- (Planeación, Programación-Presupuestación, Ejercicio, Control y Evaluación), mismo que como corolario se cierra con la Rendición de Cuentas. Es el esquema de trabajo definido en la propia Constitución.

Las tareas de la administración pública tienen lugar en el ámbito de la planeación del desarrollo; éste ha implicado la elaboración de un diagnóstico en el que se identifican fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) para constituir un proceso de planeación estratégica; una instrumentación a través de un plan y programas para establecer y dar cumplimiento a los compromisos de gobierno; así como la asignación eficiente de los recursos a través del presupuesto, para la ejecución de los objetivos y metas del plan y sus programas que son financiados con recursos públicos, que consecuentemente deben monitorearse y evaluarse de manera sistemática.

Precisamente estas dos últimas actividades han generado cuestionamientos respecto a su realización, y a si se efectúan adecuadamente cuando se presume su existencia, ya que sus resultados

---

<sup>355</sup> Se menciona en el apartado “Algunos antecedentes de contexto”

no se difunden de manera apropiada a la sociedad. La observación generalizada es categórica en cuanto a que la evaluación no se lleva a cabo de manera consistente, dejando trunco el proceso de planeación, aun y cuando existe un marco jurídico de orden constitucional, reglamentado en la Ley de Planeación, que así lo dispone.

De cualquier manera, tales cuestionamientos no han adquirido el peso suficiente como para hacer exigibles los resultados de la evaluación. No debe perderse de vista que los compromisos de la administración vertidos en el proceso de planeación son los que le dan contenido a la función pública, por tanto requieren la acción de diversos actores, particularmente los funcionarios públicos, quienes deben presentar resultados tanto esperados como programados, o más que eso.

Para el análisis de la evaluación de la función pública se procuró establecer un período que abarca un pasado inmediato que parte de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, que es alrededor de la mitad del siglo XX, una vez que se han generado las condiciones para la administración de economías en reconstrucción.

Al revisar la bibliografía sobre la administración pública, se percibe un campo diverso y complejo en el estudio de las distintas corrientes de pensamiento, que de una u otra forma han sido significativas para el desarrollo de la misma ciencia. Difícilmente se puede afirmar que alguna de esas corrientes ya no existe, o que haya quedado en la historia, pues de alguna manera mantienen vínculos con alguna otra más reciente que le sirve de base para su aparición. Tan sólo el surgimiento y aplicación de las nuevas tecnologías de punta (informática, telemática, robótica, nanotecnología, etc.) ofrecen muchas posibilidades para las nuevas corrientes que de ellas se deriven.

El recorrido a través de la revisión de fuentes disponibles, se ha realizado como un proceso que ha tratado de ser exhaustivo, no obstante que las diversas obras en materia de administración se han multiplicado.

Partiendo de los años cincuenta del siglo XX, se han revisado corrientes de la administración como el enfoque de sistemas, el institucionalismo, el nuevo institucionalismo, el gerencialismo, la nueva gerencia pública, el funcionalismo, el estructuralismo, la administración por objetivos, entre otras, las que forman parte del léxico cotidiano o bien se tiene un conocimiento por lo menos general de su existencia y aplicación.

El enfoque de sistemas brinda el concepto de interrelaciones entre sistemas y al interior de los mismos, abriendo el análisis al comportamiento de sus componentes y a la influencia del ambiente externo. Sin embargo, aunque este enfoque puede ubicarse como un sistema de planeación, como se conoce en la actualidad, poco aporta para llegar al monitoreo y evaluación de resultados. Puede decirse que es muy eficaz para determinar estructuras, pero no incorpora eficientemente los flujos dinámicos de información que permitan el seguimiento y registro de resultados para su evaluación. No obstante es un buen principio que se vincula a otras herramientas de medición, razón por la que se encuentra presente en casi todos los esquemas de análisis.

En el caso del institucionalismo pueden encontrarse elementos muy similares a los que ofrece el enfoque de sistemas, pero su conceptualización adquiere una mayor profundidad particularmente en términos de la estructura y el comportamiento de la sociedad: el contexto institucional. La relación entre la política y los individuos dentro de la sociedad tiende a adoptar criterios de racionalidad para llegar a resultados concretos de administración pública, en los cuales son considerados los costos de transacción como parte del logro de resultados, como creación de valor público. De hecho, en el curso de las actividades administrativas y económicas se encuentran implícitos dichos costos de transacción pero por lo general no se tiene el cuidado de desglosarlos y mantenerlos por separado, menos aun cuando muchos de ellos pueden ser cualitativos. La ignorancia u omisión de estos costos obliga a realizar ajustes posteriores.

Las actividades bélicas de la Segunda Guerra Mundial y el uso racional de los recursos fueron campo propicio para dar a luz a técnicas de medición y al uso de estrategias que se han enfocado al monitoreo, a la asignación de recursos, a las responsabilidades, al cambio de las propias estrategias, a los tiempos implicados y a la presentación de resultados. Se comparan los resultados obtenidos con los esperados, para llegar entonces a criterios más definidos para una evaluación, dentro de un proceso más amplio que es el de la planeación, donde el eje propulsor de las acciones es el hombre como parte céntrica, concéntrica y motora de las organizaciones.

La planeación se entronizó entonces desde la postguerra y asumió diversas variantes derivadas de la interacción de experiencias entre la empresa privada y el quehacer público, en ellas se incorporaron los principios de orden para el desarrollo de actividades, racionalización de recursos, cumplimiento de objetivos y metas, definición de políticas,

líneas de acción y estrategias para obtenerlos. La introducción de ésta al campo de la economía y la administración, se atribuye a la teoría de los juegos de Von Newman y Morgersten en 1944.

Para los años sesenta Chandler, Andrews y Peter F. Drucker introducen la planeación estratégica en la teoría del **management**, que no es otra cosa que la fusión de los objetivos de la empresa con las líneas de acción para alcanzarlos. se buscó alcanzar una participación más responsable de los individuos dentro de la organización, lo cual dio surgimiento a la administración por objetivos, donde se precisa la asignación de objetivos y metas comunes para cada miembro de la organización; los resultados obtenidos se sujetaron a la evaluación del desempeño respecto a los objetivos principales de la organización, razón por la que se conoce también como administración por resultados en la que la evaluación adquiere un papel preponderante.

Puede decirse que de ahí surgieron los actuales conceptos de la evaluación. Básicamente, su contexto se sitúa en la administración por objetivos, desde la mitad del siglo XX, lo que sin duda mantiene una correlación entre recursos, y el uso de los mismos para alcanzar un objetivo planteado. La evaluación se concibe no sólo como el **qué**, sino el **cómo, dónde, para quién y cuándo**, lo que implica un resultado obtenido a partir de una combinación de factores cuyo análisis lo explica y sirve para retroalimentar la planeación.

La evaluación, también tiene lugar como consecuencia de la observación de fallas persistentes en el funcionamiento de programas puestos en marcha, lo que conduce a la viabilidad de reingenierías y rearquitecturas de las estructuras organizacionales para propiciar condiciones de mayor eficacia, eficiencia, y economía, en suma, mejores resultados.

Hacia el último tercio del siglo XX se abren nuevas corrientes de administración en las que predominan los argumentos gerenciales y organizacionales (Mintzberg) que asumen condiciones de mercado como es la **atención al cliente**, la **calidad**, la **obtención de resultados** y la **evaluación del desempeño**. Se habla de la nueva gerencia pública, de la nueva gestión pública, de la nueva administración pública y la calidad de los servicios en los que se privilegia la estrategia en vez del proceso, en la que se abre la relación interorganizacional frente a la intraorganizacional, y se propicia una vinculación gerencial con la política pública.

En la década inicial del siglo XXI se ha generado una fuerte producción de estudios que convergen hacia el establecimiento de mecanismos de

evaluación, lo que sin duda refleja una reivindicación del concepto principalmente a nivel institucional, que ha promovido su apertura a la participación ciudadana e incorporado otro concepto vinculado a la responsabilidad: la rendición de cuentas.

Buena parte del bagaje teórico-académico considerado en este estudio ofrece los elementos suficientes para decidir, aplicar y utilizar técnicas para evaluar la función pública, aunque en algunos casos son aplicados más concretamente a las políticas públicas o al desempeño. Las distintas formas de institucionalismo, ya sea en el viejo o en el nuevo, se pueden encontrar en la administración actual, incluso con la aparición del nuevo gerencialismo. La apertura al intercambio de conocimiento y experiencia entre la administración pública y la gerencial han llevado a formas de administración que pueden ser exitosas si se mantiene la disciplina, si se observa un marco jurídico, y si se atiende el cumplimiento de los objetivos.

En principio el hecho de evaluar puede concebirse como una simple metodología en cuanto que puede denotar aquella variación que se da entre un punto de origen y otro de destino. O bien por el establecimiento de relaciones entre variables o parámetros, cuyo cociente puede ofrecer un resultado significativo, ya sea en términos cuantitativos o cualitativos. Todo esto es muy válido en términos de actividades de producción que implican inversión, insumos y productos, dentro de la administración privada. Sin embargo la gerencia pública, y la gerencia social, conllevan muchas aristas que pueden responder a factores de coyuntura o a otros que atienden a naturaleza administrativa o política, que en buena parte no son previsibles y muchas veces incuantificables.

Estos factores a su vez propician que para el análisis de la evaluación de la función pública resulte muy difícil mantenerse aislado, ya que sin ellos el análisis se reduce a la mera aplicación de indicadores de operación. La función pública como tal, se encuentra inmersa en una serie de componentes relevantes que inciden o son influidos por la evaluación como es el caso de la transparencia, la rendición de cuentas, la ética, la eficiencia, la eficacia, los resultados, el desempeño, el comportamiento de los grupos sociales y de poder, las formas de organización, entre otros, siendo consustancial la política misma.

Así también, debe señalarse que como parte del análisis se ha encontrado una dificultad que se ha considerado importante cuando se hace referencia a la función pública. Se observa que es muy común hablar de ella y más aún de los funcionarios públicos, pero puede

percibirse que no se tiene certeza sobre su significado. Por ello se reitera la propuesta de una definición de función pública que pueda servir de base para la aplicación del conocimiento y su vínculo con la evaluación:

La **función pública** es la acción que resulta de combinar los elementos estructurales del Estado, que conforman un sistema de administración gubernamental operado por el comportamiento de los individuos a cargo de su funcionamiento para encauzar sus recursos de gestión de manera ética, eficiente y eficaz a cubrir las demandas de ese sistema mayor que se encuentra en la sociedad, a la que se deben entregar resultados en espacio y tiempo determinados.

Una parte central de esta propuesta de definición se inclina a establecer que el eje fundamental de todas las corrientes de la administración es producto de la acción humana; del comportamiento del hombre en la sociedad, frente a estímulos de la economía, de la política, y de la tecnología, lo que ha conducido a las organizaciones por distintas vertientes, ya sea en el ámbito privado o en el terreno de lo público. La organización, su funcionamiento y su valoración, tienen como eje central al hombre, ya sea como diseñador y ejecutor de las políticas públicas, o como receptor de los beneficios de las mismas.

En **stricto sensu** lo que se recibe como resultado de esas acciones no debe ser considerado como un beneficio, sino como el reflejo de las decisiones de gobierno que la ciudadanía le ha encargado a otros ciudadanos para realizarlas en su compromiso de administración pública. Esto no es más que el principio del Estado, al cual concurren para gobernar los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, siendo el ejecutivo quien asume la tarea administrativa, su función pública.

Los resultados que el ciudadano a cargo de la función pública debe entregar a los ciudadanos que le otorgaron el poder, requieren ser medidos. En diversos ámbitos flota la pregunta ¿se debe medir todo? Definitivamente no. Muchas de las acciones de gobierno se perciben satisfactorias. Otras pueden llevar implícitos los elementos para su medición, como son los programas sociales. Otras sí requieren de un monitoreo y una evaluación minuciosa. La siguiente pregunta sería acerca de quién mide.

Por lo general para evaluar se recurre a instrumentos de medición, y las mediciones resultantes buscan contribuir a la implantación de mejoras. Las herramientas que se han desarrollado en materia de evaluación de la función pública han sido probadas en diferentes niveles obteniéndose

resultados que han invitado a su difusión y establecimiento entre las administraciones públicas de naciones organizadas en el contexto global.

Cabe advertir que han sido naciones desarrolladas las que han destinado recursos para la investigación e implantación de mecanismos de evaluación. Algunos de éstos pueden aplicarse de manera sencilla y ofrecer indicadores suficientes y representativos, mientras que la implementación de otros reviste procesos de gran complejidad y sus resultados difícilmente influyen en la modificación o en la toma de decisiones. Muchos indicadores pueden ser únicos y contruidos para casos específicos.

Esta diversidad de criterios en cuanto a si debe evaluarse y a lo que debe evaluarse ha generado posturas que por un lado son proclives a la creación de una cultura en torno a la evaluación, mientras que otras manifiestan que no es necesario llegar a tal extremo, particularmente porque no se ha generalizado su necesidad. En el primer grupo ya se citó a Majone, quien sugiere la creación de una nueva disciplina que es la *investigación para la evaluación* que se ocuparía del análisis de políticas y programas públicos desde su diseño, ejecución y resultados, para crear un puente gobierno-sociedad. En este sentido, Crozier va más allá y propone un cambio cultural en la gestión pública y plantea líneas metodológicas para hacerlo. En el segundo se consideró a Thoenig, quien manifiesta que no es necesario llegar a la generación de una cultura de evaluación. Sin embargo los tres autores reflejan que debe existir el contexto de la necesidad o la demanda de información, al menos potencial, por parte de los usuarios, la cual a su vez debe ser accesible y oportuna para cumplir con un propósito y producir un impacto en la toma de decisiones.

En la revisión del caso de México, se tienen antecedentes que se ubican también desde mediados del siglo XX en los que se ha evidenciado el interés por el uso de evaluaciones de las tareas gubernamentales. Tales experiencias han sido previas a las que la OCDE o el Banco Mundial trajeron a México a principios de los años noventa, que de alguna manera responden a condiciones históricas coyunturales. En éstas se ha generado la intención de evaluar dentro del contexto de la planeación, el cual se ha elevado a carácter de ley, incluso a rango constitucional, y pueden tenerse indicios de pruebas de evaluación en el sector central, pero sin llegarse a experiencias plausibles.

Se cuenta con el hecho de que en circunstancias de coyuntura económica la decisión política tiene prioridad sobre la decisión técnica, abandonándose todos los esfuerzos que en materia de planeación y



evaluación se hubieran realizado con anterioridad. Esto es, que la política subordina la toma de decisiones que sustenta la administración pública y por ende no siempre fortalece la conducción del Estado, aunque preservarlo sea su objetivo. Un caso ejemplificado y determinante fue en 1985, durante la administración de Miguel de la Madrid. La atención a problemas de deuda obligó la cancelación de toda actividad relacionada con la planeación en las tareas gubernamentales.

Como caso específico se tiene el ejercicio de evaluar en el campo de la educación, que se ha realizado en México desde fines de los años cuarenta del siglo XX, y a la fecha se cuenta con resultados desde diferentes ángulos y para diversos fines, obtenidos por organizaciones especializadas en la materia. La evaluación de la función pública, que puede incluir la evaluación educativa desde otra perspectiva, reviste dimensiones aún más amplias y complejas, a grado tal que puede afirmarse que debido a sus costos económicos o políticos se ha justificado que las autoridades de gobierno difieran o incluso cancelen su realización. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se incorpora la evaluación educativa como un rubro relevante.

De la revisión efectuada se han obtenido planteamientos significativos de las diversas escuelas de la administración pública que han abordado el tema de la evaluación, incluso experiencias relevantes en la materia que han tenido lugar en países desarrollados y emergentes. Las referencias de consulta dan cuenta de ello en el campo internacional, y en particular de los países latinoamericanos. México no ha estado a la zaga, se ha avanzado profusamente y a fondo en trabajos de investigación que pueden llegarse a considerar teoría sobre el caso de México, así como aportaciones relevantes para mejorar las tareas de la administración.

Puede sustentarse que realmente se ha creado escuela de evaluación en México con los esfuerzos de instituciones como la UNAM, el COLMEX, el CIDE, el INAP, en los que cabe destacar la valiosa aportación de académicos como María del Carmen Pardo, Matilde Luna, Cristina Puga, Ricardo Uvalle, Luis F. Aguilar Villanueva, Alejandro Carrillo, Mauricio Merino, Omar Guerrero, Roberto Salcedo, José Juan Sánchez, Ricardo Tirado, Elena Janetti, John Ackerman, Javier González Gómez, Víctor Manuel Martínez Chávez, Roberto Moreno, Claudia Maldonado, entre otros, que además de abrir y desarrollar el campo de la investigación sobre evaluación en sus diversos enfoques, se han dedicado a incorporar los trabajos de las asociaciones como colectivos de participación social que recientemente han tenido una mayor presencia en las decisiones de

la administración pública. Esto último, sin duda es un paso importante en cuanto a la flexibilización de la voluntad política del ente gobernante.

Entre los avances de evaluación que México ha desarrollado, están los siguientes:

- a) **Evaluación gubernamental:** La administración pública en México tiene lugar en el contexto de la planeación del desarrollo. Para ello se identifica un proceso de planeación donde la evaluación constituye una de sus etapas. De hecho se cuenta con aplicación práctica y reiterada de las etapas previas –formulación, instrumentación, control- pero la evaluación como tal, ha reflejado escasos avances desde sus orígenes.

Se destaca la labor del CONEVAL por la responsabilidad asumida en su papel evaluador de la política social y cuyos resultados son referencia obligada de consulta para la toma de decisiones en la preparación y seguimiento de programas sociales o de otras materias.

Hacia la segunda década del siglo XXI el gobierno federal ha adoptado el Presupuesto con base en Resultados, PbR, cuya operación se vincula estrechamente con el **Sistema de Evaluación del Desempeño**, el Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados. Este mecanismo viene a ser una parte novedosa y complementaria del contexto de planeación, como lo fue en su momento la planeación estratégica, y el hecho de enfocarse a los resultados conlleva la aplicación de criterios de evaluación. Por ello es conveniente puntualizar sobre los mecanismos relevantes para la evaluación:

- **Evaluación educativa: CENEVAL** (Ver apartado 3 a) de la Cuarta Parte)
- CONEVAL (Ver apartados 4 a) de la Cuarta Parte y 1 de la Quinta Parte)
- SED (Ver apartados 3 d) de la Primera Parte, 4 a) de la Tercera Parte y 3 y 7 de la Quinta Parte)
- Evaluación a través de indicadores del PND 2013-2018 (Ver apartado 9 y el anexo respectivo de la Quinta Parte)

La investigación sobre este tema implicó la revisión de las últimas disposiciones en materia de evaluación, su cumplimiento y su utilidad, que cuentan con sus fundamentos jurídicos citados en esta investigación.

- b) **Evaluación internacional de la política social:** Como caso práctico que involucra significativamente a México en el uso de evaluaciones se tiene el compromiso internacional de los Objetivos del Milenio. Entre los propósitos de esta iniciativa planteada por Naciones Unidas a principios de los años noventa del siglo XX se encuentra el de contar con información metodológicamente comparable de país a país. Es decir, la estadística no ha ofrecido cifras obtenidas con metodologías homogéneas para el manejo de variables o parámetros, ni ha considerado periodos de año natural para todos los casos. En los Objetivos del Milenio se presenta una relación de indicadores contruidos *ex profeso* para la evaluación del cumplimiento de metas de desarrollo social en un periodo de quince años. Ha sido complicado y laborioso realizar los ajustes en bases de datos y métodos de cálculo que conlleven a resultados homogéneos verdaderamente comparativos, y ésa puede ser una de las razones por las que algunos países, México entre ellos, no han registrado oportunamente el avance de sus compromisos. Es obvio señalar que el compromiso no se refiere sólo a los aspectos metodológicos sino al cumplimiento de metas y objetivos. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se retoma la responsabilidad de cubrir los Objetivos del Milenio en 2015 y continuar con la definición de la agenda global de Naciones Unidas.
- c) **Evaluación del ejercicio gubernamental por el Sector Privado:** Otra forma de evaluación a nivel macro se encuentra en un ejercicio patrocinado por la Fundación Espinosa Yglesias, institución del sector privado, enfocado a la evaluación del comportamiento de los poderes que componen el espectro gubernamental como son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En principio esta evaluación a cargo de un grupo de investigadores de reconocido prestigio, se caracteriza por un enfoque cualitativo, sin embargo debe traducirse en parámetros cuantitativos para obtener los rangos de calificación. En esta revisión se han incluido los resultados del análisis de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los cuales presentan diferencias sustantivas, tanto en sus elementos de análisis como en sus resultados.
- d) **Evaluación de la Auditoría Superior de la Federación, ASF:** Es destacable la metodología que ha generado la ASF en torno a la evaluación. Se asigna una especial relevancia a los Sistemas de Evaluación del Desempeño y a un sistema muy completo de

Indicadores Clave, que prácticamente se convierten en un sistema paralelo a los esfuerzos que el Ejecutivo debe aplicar a sus resultados, o quizá más detallado siguiendo sus principios de auditoría.

- e) ***Evaluación de la Función Pública a través de ONGs e instituciones académicas***: Cabe destacar la participación de organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior que actúan como ***observatorios ciudadanos*** y que han asumido la tarea de evaluar acciones y programas relevantes del gobierno, en los órdenes económico, social y político, participando en forma individual o colectiva: el CIDE, El Colegio de México, la UNAM, Fundar, México Evalúa, México ¿cómo vamos?, la Fundación Espinosa Yglesias, Lupa Ciudadana, entre algunas otras. Sus actividades son financiadas por fundaciones privadas y en algunos casos con aportaciones gubernamentales, pero lo importante es la decisión de destinar esfuerzos de conocimiento en este campo concreto para hacer investigación y propuesta ajenas a compromisos políticos o de gobierno, privilegiando el compromiso con la sociedad.

Pese al desarrollo de sistemas de evaluación aplicados en la administración pública, éstos representan ejercicios fragmentados y parciales que persiguen contribuir a la toma de decisiones sobre la asignación presupuestal a los sectores de la administración, o bien sobre la inversión en determinados proyectos, sin embargo, no puede soslayarse que su resultado implica el sesgo de la decisión política. Esto es, la evaluación se centra en aspectos programáticos muy acotados y tiende a diluirse la amplitud o universalidad que significa gobernar una nación, además de que no se observa una consistencia o seguimiento en el comportamiento de sus indicadores.

En este sentido son muy importantes los planteamientos que Naciones Unidas hace respecto a los Objetivos del Milenio en términos de delimitar las tareas pendientes dentro de los propósitos de desarrollo que todos los países deben alcanzar, ya que implican el registro de un firme compromiso político y los resultados de los recursos económicos asignados. Casi al cierre de este compromiso, 2015, comienzan a verse cifras más cercanas a la realidad de cada país, que no necesariamente se acompañan de un cumplimiento exitoso.

Por otra parte, es relevante también la clasificación que realiza la Fundación Espinosa Yglesias, en virtud de que establece áreas de acción en las que el poder ejecutivo debe mejorar sustancialmente su

desempeño. El poder legislativo presentó una evaluación más deficiente aún. Sería conveniente realizar estudios subsecuentes en los mismos términos y comparar los resultados de la evaluación.

Por lo general estos ejercicios se manejan en términos macro, lo cual induce a considerar que se afecta a toda esa parte del Estado que está fuera de la organización gubernamental: el territorio y el pueblo. En las acciones de gobierno se implican a los tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, donde el ejercicio del poder es compartido, así como la responsabilidad de las acciones y la calidad de los resultados. Esto es importante señalarlo ya que en los últimos años se ha manifestado una rivalidad mediática entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, principalmente, respecto a la participación en el ejercicio y resultados de gobierno, lo que si bien genera una publicidad innecesaria, también alienta a investigar ese comportamiento que denota la necesidad de ser reconocidos, de ser evaluados.

En el caso del Ejecutivo se han establecido mecanismos debidamente sustentados en la ley, que para su ejercicio su mayor peso recae en la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de dar seguimiento de determinados programas que implican recursos presupuestarios y valoración de sus resultados. Para ello se han definido indicadores orientados a brindar los elementos necesarios para evaluar el desempeño realizado en un lapso determinado, generalmente un año. Sobre esto conviene señalar que en la revisión de los años 2008 a 2010, se seleccionaron para el análisis empírico diversos indicadores representativos del gasto en el sector social, en los que se observaron inconsistencias en cuanto a su número y a su conformación.

Se presentaron situaciones como que el indicador generado en el año 1 podía no ser el mismo para el año 2, podía cambiarse el nombre del mismo, su unidad de medida, sus metas; o incluso eliminarse sin explicación alguna, salvo el argumento de ser una corrección metodológica. Y así podía ser para los años sucesivos. Si estos indicadores no eran importantes no tenían por qué incorporarse, y si lo eran, tendrían que haberse creado con mayor detenimiento y solvencia técnica para mantenerlos en la historia del indicador. Este tipo de diferencias se encontró entre el 20 y el 40% del total de los indicadores, lo cual es significativo para los subsectores seleccionados que fueron el educativo, el de salud y el de desarrollo social. La información se entregó en la fecha señalada por la ley pero la calidad no cumplió con su objetivo. Los indicadores dejaron de serlo.

Entonces debe definirse hasta dónde llegan los alcances de la función pública, para también definir hasta dónde debe evaluarse. Si se limitan a la actuación del Ejecutivo; si se limitan a los resultados de la gestión del poder legislativo; o si implican la acertada o deficiente actuación del poder judicial, como verdadero proveedor de justicia, y no sólo como intérprete de las leyes emitidas por el legislativo. Por supuesto que no debe dejarse fuera la actuación del sector paraestatal donde se encuentran empresas que son monopolios de Estado y que son altamente significativas para financiar la tarea gubernamental o para absorber recursos presupuestarios cuyos resultados deben ser revisados rigurosamente. Y así también debe incorporarse la actuación de las organizaciones sociales o de las empresas privadas en aquellas acciones que complementan el quehacer público.

Es muy importante distinguir debidamente los esfuerzos de la evaluación, ya que pueden obtenerse valiosos resultados al evaluar los alcances, resultados e impactos de las políticas públicas focalizadas a temas como la seguridad, la educación, la salud, la vivienda, etc., así como cuando se evalúan las cualidades del desempeño de la administración pública, las cuales pueden documentar por su parte la capacidad del Estado para resolver -gestionar, atender, superar- los problemas públicos ya identificados, una vez que se ha decidido dar curso a una política. Si bien se implican procesos diferentes, que de hecho lo son para cualquier otro proceso de evaluación que se adopte, debe considerarse la opción de realizar una evaluación conjunta encaminada a contar con información en términos de función pública, es decir, conjugando las políticas puestas en marcha y la responsabilidad de los ejecutores, como resultado de acciones de gobierno, no como procesos aislados.

Dicha necesidad o demanda se justifica aún más cuando se fortalece en la organización gubernamental la tendencia al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, de entrega de resultados, de sistemas de indicadores, que por lo general resultan tan complejos para los técnicos obligados a desarrollarlos y cumplirlos que prácticamente la ciudadanía quedaría con los ojos vendados para la lectura e interpretación de ese cúmulo de datos. Los autores citados dejan la idea de que los funcionarios públicos deben adquirir y aplicar el conocimiento en materia de evaluación como una parte de sus tareas cotidianas, sin que esto signifique un gasto oneroso en creación de infraestructura o en la contratación de personal especializado.

Por ello es indispensable que el funcionario público adquiera y fortalezca en primer término su conciencia de ciudadano y enseguida genere la

capacidad de trasladar la información que resulta de evaluar su ejercicio a la sociedad que está financiando su permanencia en la administración pública. Definitivamente, aun cuando no se llegue a convertir en un estatus cultural, sí deben prepararse una serie de indicadores que ofrezcan un contexto de calidad y de periodos cortos que muestren la **“fotografía” de la función pública.**

Las referencias que en materia de evaluación se encuentran en diversos países, procuran adoptar un patrón que se está difundiendo por los organismos internacionales y que ya se ha probado en administraciones de países desarrollados. En principio las condiciones de éstos difieren mucho de las de países emergentes, además de que sus administraciones públicas se encuentran en procesos de transición política y no existe el ambiente para establecer mecanismos de seguimiento y evaluación. Los esfuerzos son generalmente parciales, aunque hay países que se han sumado al presupuesto con base en resultados y cuentan ya con sistemas de seguimiento y evaluación en torno a la rendición de cuentas y a la evaluación de resultados, y de manera incipiente con apertura a la participación ciudadana. Aun cuando se ofrece un Marco Lógico que puede aplicarse de manera generalizada, es poco factible llegar a sistemas homogéneos en el corto o mediano plazo.

El hecho de abrir un esquema de difusión de los resultados de evaluación de la función pública debe ser atractivo y consistente, tanto por los contenidos como por su frecuencia. La información que se ofrezca debe ser breve, sustanciosa y transparente en materia de aquellos temas que son consustanciales a la función pública. Un cuantioso número de indicadores sólo propicia la confusión y el desinterés de quien analiza. De igual manera es poco relevante una difusión de indicadores complicados que poco aportan a la visión de la ciudadanía. Pueden ser muy interesantes y altamente tecnificados, de utilidad para la tecnocracia, pero de nada sirven para la población en general, como puede verse en los indicadores generados para los planes de desarrollo de 2007-2012 y de 2013-2018.

Su integración debe tener el respaldo técnico y ético que sea avalado por organizaciones reconocidas por la sociedad en general. Si se presenta en términos acotados y de fácil comprensión la sociedad podrá darle un seguimiento que coadyuvará a su aprendizaje de la evaluación, por lo que se recomienda la difusión y comentario en periodos cortos y sucesivos (mensual, trimestral, semestral o anual) de indicadores que reflejen el comportamiento de rubros como los siguientes:

- 1) Economía: Índice Nacional de Precios al consumidor o por deflactor implícito del PIB, Mercado de valores, mercado cambiario, competitividad, empleo, deuda pública y algún otro.
- 2) Desarrollo Social: Línea de pobreza, nivel educativo, salud, seguridad pública, cohesión social, equidad de género, tendencias religiosas y algún otro.
- 3) Infraestructura: inversión pública, promoción de la coinversión, urbana, carretera, aeroportuaria, entre otras.
- 4) Promoción y regulación industrial, pública y privada.
- 5) Desarrollo sectorial y regional de la producción y el mercado. Productividad.
- 6) Seguridad Nacional: soberanía, seguridad interna, fuerzas armadas.
- 7) Desempeño Legislativo: generación y aprobación de iniciativas viables y operativas; mantenimiento de la gobernabilidad.
- 8) Desempeño del Poder Judicial.
- 9) Desarrollo ecológico: sustentabilidad ambiental
- 10) Política internacional o presencia global.

Por lo general la presentación de estos indicadores se plantea en términos *ceteris paribus*, como si fuera la única opción vigente, aislada y en desarrollo para evaluar, y así también que las condiciones del aparato que sustenta la función pública reúne los elementos para cumplir su función de gobierno en el sistema republicano que existe en México. En realidad dichos elementos deben responder a una visión sistémica que permita una interacción funcional y ofrezca opciones de solución a la problemática que resulte de la observación y el análisis. Debe ofrecerse el mapa o gráfico que los ubique en el contexto que se observa.

Es necesario que la serie de indicadores se acompañe de un breve análisis que explique a los usuarios el comportamiento que puede leerse en los mismos, de manera imparcial y evitando el manejo de tendencias políticas o institucionales. Los estándares de evaluación que se utilizan en el Sistema de las Naciones Unidas constituyen un marco metodológico muy completo para el diseño y aplicación de mecanismos de evaluación.

Resumiendo, se concluye que:

- a) Existe el marco teórico vigente y suficiente para integrar en forma permanente el concepto de evaluación en el contexto de la



administración pública. Es importante la aportación de las escuelas internacionales y lo que puede llamarse la escuela mexicana de evaluación de la función pública.

- b) Por ello se ha creado el marco jurídico y administrativo que soporta el ejercicio práctico de las tareas de evaluación, sin que se impliquen recursos adicionales onerosos.
- c) Ambos universos, teórico y práctico, ofrecen las condiciones propicias para crear una cultura de la evaluación en la función pública y en la ciudadanía.
- d) La evaluación de la función pública debe ser el conjunto compuesto por las evaluaciones de políticas y acciones públicas, y las evaluaciones de quienes están a cargo de su ejecución. Se enfatiza en que las políticas y acciones de gobierno no se realizan solas, y por tanto deben considerarse todos los actores que participan en su realización. El diseño y ejecución de las políticas públicas, junto con la acción de los funcionarios públicos, constituyen la función pública. Los beneficiarios, *stakeholders*, no son ajenos a ellos y también debe ponderarse en los indicadores de impacto.
- e) Si bien se observa un escenario complejo para generalizar la implantación de tareas de evaluación, que podrían implicar costos elevados, es importante fortalecer y madurar ese ingrediente fundamental en la actividad gubernamental: la voluntad política.
- f) Incorporando a la conciencia del funcionario público el sentido de la evaluación, para generar autoevaluación; abriendo la voluntad política a la participación social, por alguna forma de organización no gubernamental; generando marcos metodológicos de fácil aplicación y seguimiento para evaluar la función pública, puede llegarse a resultados más satisfactorios en términos de transparencia, calidad en el servicio, para cumplir con un proceso sano de rendición de cuentas.

Esto es, que ninguna evaluación será provechosa si no se utiliza de manera consistente y honesta para conducir al mejoramiento de las condiciones reinantes en torno a la función gubernamental y por ende al desarrollo socioeconómico de la sociedad. Los mecanismos de ensayo y error deben ser breves y lo más cercanos al objetivo, procurando llegar de inicio a indicadores definitivos que ofrezcan la adecuada visión de las políticas o programas evaluados, que coadyuven con certeza a la rendición de cuentas y se permita la evaluación de resultados esperando sea una contribución positiva al desarrollo democrático de la gobernanza.

## Bibliografía

ACKERMAN, John Mill, "Sociedad civil y rendición de cuentas" en *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia, No. 6, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 1ª. Edición, noviembre de 2006.

ACKERMAN, John Mill, *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module*, World Bank Institute Working papers, The World Bank, Washington, D.C. 2005. 103 pp. Stock No. 37249.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimp., México, 2007, 500 pp.

ARELLANO Gault, David, Coordinador, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, H. Cámara de Diputados, México, 1ª. Ed., Sept. de 2004, 588 pp.

ARGENTINA, REPÚBLICA, Jefatura de Gabinete de Ministros, *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Buenos Aires, enero 2007, 103 pp.

ARISI, Diego y GONZÁLEZ, Sebastián, *Fortaleciendo la Gobernabilidad a través de una efectiva Rendición de Cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., octubre de 2007, pág. 3.

ARNOLETTO, E.J.: (2007) *Curso de Teoría Política*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/) 393 pp.

ASINELLI, Christian G., La Modernización del estado y la Gestión por resultados en Argentina: Experiencia y Desafíos del Proyecto de Modernización del Estado, en *Modernización del Estado. El Proyecto de Modernización del Estado en Argentina: alcance, componentes y lecciones aprendidas para mejorar la implantación de sistemas de planificación, presupuestación y evaluación de resultados*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, noviembre de 2006.

AUCOIN, Peter, "El enfoque canadiense de la Nueva Gestión Pública", en *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, coordinada por María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez; El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 1a. Ed., México, 2009, pp. 79-101.

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano- Oportunidades de Mejora*, México, enero de 2008, 74 pp.

Auditoría Superior de la Federación, *Perfil de México a través de Indicadores Clave*, México, marzo de 2011, 324 pp.

Banco Mundial, *Indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial*, Informe preparado por Christopher Neal y Ekaterina Svirina, Comunicado de prensa N°: 2008/392/WBI, Washington, D.C., 24 de junio de 2008.

Banco Mundial, *Marco de referencia para la medición del desempeño. Gestión de las Finanzas Públicas*, Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas preparado por la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de Cuentas, Washington, D.C. junio de 2005, 94 pp.

BERTALANFFY, Ludwig Von, *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1a. edición en español, 1976, 312 pp.

BID/CLAD, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, No. 11, Caracas, septiembre de 2007, (V. Requerimientos para la implementación de la GpR, p. 35.) 67 pp.

BIGONHA Salgado, Valéria Alpino y GIRARDI, Sábado Nicolau, "Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 50, junio 2011, pp. 105-142.

BONNEFOY, Juan Cristóbal y ARMIJO, Marianela, *Indicadores del desempeño en el sector público*, ILPES-ONU-CEPAL, Serie Manuales No. 45, Santiago de Chile, noviembre de 2005, 106 pp.

BONNIN, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª. Ed. 2004, p. 317.

BOZEMAN, Barry, *Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1ª. ed. en español, México, 1998, 245 pp.

CALL y HOLAHAN, *Microeconomía*, Grupo editorial Iberoamérica, s.a. de c.v., México, págs. 541-575.

CAMARENA Córdova, Rosa María, *Indicadores educativos, hacia un estado del arte*, UNAM-IIS, México, 1ª. Ed., noviembre 2008, págs. 14, 15.

CANTILLO Gómez, Paulo y VÁZQUEZ Gaspar, Beatriz, *Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México*, Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas (OCP), iniciativa impulsada por Contorno, Centro de Prospectiva y Debate S.A. de C.V., México, 22 pp.

CARDOZO Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, coeditores, 1ª. ed., México, agosto de 2006, 374 pp.

CARRÉ de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, UNAM, Col. Política y Derecho, México, 2a. reimpresión, 2001, 1328 pp.

CARRILLO Castro, Alejandro, *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, Tomo II, Vol. 1*, Col. INAP 200 Años Administración

Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, 1ª. Ed., 304 pp.

CARRILLO Castro, Alejandro, *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la Administración Pública: 60 años de historia*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Dic. 2009, 116 pp.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)/Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, NU(DES), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003, 48 pp.

CHANDLER, Ralph C. y Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, New York, John Wiley & Sons, 1982.

CHÁVEZ Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimp., México, 2002, 336 pp.

CHURCHMAN, C. West, *El enfoque de sistemas*, Editorial Diana, México, 1a. edición, 1973, 270 pp.

CROZIER, Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996, 9 pp.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*, México, 2011, 3 pp.

CUNILL Grau, Nuria, "La publicación de la administración pública", Cap. III de *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, 1997.

CUNILL Grau, Nuria y OSPINA Bozzi, Sonia, *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina, Informe comparativo de 12 países*, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3, Washington, D.C. / Caracas, enero 2008, 116 pp.

DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno, Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, 1ª. ed. en español, Madrid, 1976, 608 pp.

DHALER-LARSEN, Peter, "¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluación a la cultura de la evaluación". ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-junio, 2007. No 836. Pp. 93-104.

DÍAZ Jiménez, Luis Fernando, *Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica*, ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 18-21 de Octubre de 2005.

ESPINOSA Yglesias, Centro de Estudios, *Evalúa y Decide, Evaluaciones 2009*, México, mayo de 2011, 218 pp.

FERNÁNDEZ Toro, Julio César, Consideraciones éticas de la función pública: nuevas tendencias en Iberoamérica, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005, 20 pp.

FREMONT J. Lyden y MILLER, Ernest G., *Presupuesto público. Planeación, evaluación y control de programas*, Trillas, 1ª. ed., México, abril de 1983, 510 pp.

FUNCIÓN PÚBLICA, SECRETARÍA DE LA, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, Secretaría de la Función Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 314 pp.

GARCÍA Ramírez, Sergio y URIBE Vargas, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 3ª. Ed., 2014, 228 pp.

GARNIER, Leonardo, "El espacio de la política en la gestión pública" en *Política y Gestión Pública*, coedición del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Fondo de Cultura Económica, 1ª. Ed. en español, Argentina, 2004, 218 pp.

GOETZ, Anne Marie y JENKINS, Rob (2005). *Reinventing accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Palgrave Macmillan. New York, USA.

GONZÁLEZ de Aragón, Arturo, *Áreas sensibles de la Gestión Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis No. 129, México, marzo 2009, 44 pp.

GONZÁLEZ Gómez, Javier, "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana" en *col. Los grandes problemas de México, Tomo XIII, Políticas Públicas*, coordinado por José Luis Méndez, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, pp. 143-175.

GONZÁLEZ Aréchiga, Bernardo, "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado, o captura regulatoria", en Irma Eréndira Sandoval (Coord.) *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Siglo XXI Editores – Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2009, pp.

GORE, Al, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, EDAMEX, México, 1995, 414 pp.

GUERRERO, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, Universidad Autónoma del Estado de México, Fac. de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Ed., México, 2003, 380 pp.

GUERRERO, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Distribuciones Fontamara, S.A., No. 24, México, 1ª. Ed., 1986, pág. 5, 12, 17.

GUERRERO, Omar, *La nueva gerencia pública*, Fontamara, 1ª. Ed., México, 2004, 280 pp.

GURZA Curiel, Eduardo, *Evaluación al Desempeño*, Auditoría Superior de la Federación, Hermosillo, Sonora, México, 17 de noviembre de 2005, 12 pp.

HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary C.R., "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos" en *Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), México, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999. págs. 15-53.

HAMEL, Gary y BREEN, Hill, *El Futuro de la Administración*, Harvard Business School Press y Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2008, pág. 4.

HARO Bélchez, Guillermo, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Mex., septiembre de 1991, 160 pp.

HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Reimpresión, 2001, 506 pp.

HEVIA de la Jara, Felipe, "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF), pág. 367.

HINTZE, Jorge, "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público" en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, publicado por CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Boletín del Instituto No. 15, LC/IP/L. 249*, 30 de octubre de 2004, Español, "METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO", resumen preparado por Eduardo Aldunate, Santiago de Chile.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), *Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2007, 396 pp.

ITURRIAGA Nieva, Rafael, "El control externo de la administración como fundamento de la democracia", XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009, 14 pp.

JEANETTI Dávila, Elena, "Presente y futuro del servicio público en México" en *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, coordinado por Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja, UNAM-Plaza y Valdés, México, enero de 2002, 237 pp.

KAUFMANN, Daniel y KRAAY, Aart, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Oxford University Press/ The World Bank, 2008.

KAUTILYA, *Arthashastra*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1ª. edición en español, junio de 2008, 580 pp.

KLIKSBERG, Bernardo, *más ética, más desarrollo*, Temas Grupo Editorial, 1ª. ed. para España, junio 2006, 224 pp.

KOOIMAN, Jan, "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16, (2004), Barcelona, España, pág. 172.

KOONTZ, Harold, *Estrategia, planificación y control*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril, *Curso de Administración Moderna*, McGraw-Hill México, Cali, Colombia, 1975, 785 pp.

KRUGMAN, Paul, "A country is not a company" en *Harvard Business Review*, enero-febrero 1996, pp. 40-51.

LILIENFELD, Robert, *Teoría de Sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, Editorial Trillas, México, 2ª. Reimpresión 1994, 342 pp.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1ª. Ed., México, marzo de 2010, pp. 1-28.

LÓPEZ-ACEVEDO Gladys, KRAUZE, Philipp y MACKAY, Keith, editors, *Building Better Policies, The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, The World Bank, Washington, D.C., 2012, 225 pp.

LUNA, Matilde y PUGA, Cristina, Coords., *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Anthropos/Instituto de Investigaciones Sociales, Coeditores, Cuadernos A, Temas de Innovación Social, No. 32, 1ª. ed. México, 2010. 237 pp.

MADRID Hurtado, Miguel de la, "Presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982", *Antología de la Planeación en México, Tomo 9*, Secretaría de programación y Presupuesto/Fondo de Cultura Económica, 1ª. Ed., México, 1985, pp. 11-12.

MADRID Hurtado, Miguel de la, *et al, Planeación para el desarrollo*, coeditada por la Secretaría de Programación y Desarrollo y el Fondo de Cultura Económica, México, 1981, 335 pp. (Se reúnen los trabajos presentados en el *Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo* organizado por la Secretaría de programación y Presupuesto, celebrado en la ciudad de México en septiembre de 1980.)

MADUREIRA, César, "La Evaluación del desempeño en el contexto de la Administración Pública, una revisión sobre la doctrina", publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23 (Jun. 2002)*. Caracas. 9 pp.

MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 2ª. Reimpresión, 2005, 240 pp.

MALDONADO Trujillo, Claudia, "La evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema emergente" en *Buen Gobierno*, Revista No. 7, semestral, jul-dic, 2009, pp. 23-34.

MALDONADO Trujillo, Claudia y PÉREZ Yarahuán, Gabriela, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, Col. Gobierno y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas/clear, México, Primera edición, 2015, 426 pp.

MARDONES, J.M. y URSUA, N., *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, Ediciones Coyoacán, 2ª. reimpresión, México, 2003, 260 pp.

MARTNER, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI, 1a. Ed., México, 1967, 512 pp.

MAYNTZ, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas, octubre 2001, p. 1.

MEDINA Giopp, Alejandro, *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México, Informe Nacional: México*, de la serie Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Diciembre 2007, pág. 35.

MÉNDEZ, José Luis, compilador, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2000, 609 pp.

MERINO, Marisa, La evaluabilidad, de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas, Papeles 7 / 2007, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 47 pp.

MERINO, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Col. Gobierno y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1ª. Ed., 2013, 190 pp.

MERINO, Mauricio, LÓPEZ Ayllón, Sergio y CEJUDO, Guillermo, Coordinadores, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, marzo 2010, 522 pp.

MOKATE, Karen, *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., noviembre 2003, pág. 6.

MOKATE, Karen, *La definición de la noción de planificación estratégica*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para el desarrollo Económico y Social, documento de trabajo.

MOKATE, Karen, Ocho pasos para el diseño y puesta en marcha de un proceso evaluativo, BID/INDES.

MOORE, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 60.

MURPHY, Kevin R. y CLEVELAND, Jeanette, *Performance Appraisal: An organizational perspective*, Allyn and Bacon, 1991. 349 pp.

MUSGRAVE, Richard, Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, 1969, p. 13.



NACIONES UNIDAS, GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS, (UNEG), *Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*, 29 de abril de 2005, 26 pp.

NACIONES UNIDAS, *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio*, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2006, 112 pp.

NATERA Peral, Antonio, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza" en UNAM/IIS, *Revista Mexicana de Sociología* 67, No. 4, (octubre-diciembre, 2005): 755-791.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development, Symposium "Government of the Future: **Getting from Here to There**", *Governance*, Paris, 14-15 september 1999, Informe preparado por Edwin Lau, del Servicio de Administración Pública de la OECD, y publicado en el año 2000, 252 pp.

OLAVARRÍA Gambi, Mauricio, "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados", publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 54 (octubre 2012). Caracas, pp. 143-178.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Col. Estado y Sociedad, España, 2ª. Reimpresión, 1997, 494 pp.

OSPINA Bozzi, Sonia, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19 (Feb. 2001). Caracas. 19 pp.

PACHECO, Silvia Regina, "Medición de los resultados en el sector público: los términos del debate", Biblioteca Virtual TOP, Brasil, 2010, 9 pp.

PARDO, María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina" en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, compilado por José Luis Méndez, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000, pp. 17-47.

PARDO, María del Carmen, compiladora, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. Ed., México, 2004, 224 pp.

PARDO López, María del Carmen, "Implicaciones organizacionales de la transparencia en la gestión pública", Segundo Coloquio Nacional de Transparencia, México, octubre 25 de 2007.

PARDO, María del Carmen y VELASCO Sánchez, Ernesto, *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 1a. Ed., México, 2009, 582 pp.

PARDO, María del Carmen, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, coordinada por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, UNAM-IIJ/CIDE, 1ª. ed., México, marzo de 2010, pp. 29-86.

PERLMAN, Bruce J. y PINEDA, Juan de Dios, "Características de la Administración Pública Mexicana" en *Nuevo institucionalismo mexicano e institucionalidad en México*, coordinada por los autores, UAEM, The University of New Mexico, 2ª. Ed., México, 2006, pp. 47-60.

PETERS, B. Guy, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa editorial, Col. Ciencia Política, Barcelona, 1a. ed., abril de 2003, 254 pp.

POWELL, Walter W. y DIMAGGIO, Paul G., compiladores, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, Col. Nuevas lecturas de política y gobierno, México, 1999, 580 pp.

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SECRETARÍA DE, Compilador, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, 620 pp.

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SECRETARÍA DE, Planeación global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982) en *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, Tomo 9, obra coeditada con el Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1985, 472 pp.

PUGA, Cristina, *Aportes para un modelo de evaluación asociativa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Mimeo, México, 2007, 37 pp.

QUISPE Limaylla, Aníbal, *Evaluación socioeconómica de programas de desarrollo. Una guía didáctica*, Plaza y Valdés, Colegio de Posgraduados, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Chapingo, 1ª. ed., México, 2004, 206 pp.

RAINEY, Hal G., "VIII: Gerencia Pública: Desarrollos Recientes y Perspectivas Actuales" (pp. 221-255) en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (compiladores), *Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed. en español de la 3ª. Ed. en inglés, 1999, 688 pp.

RAMÍREZ ZOZAYA, Juan Miguel, "Organizaciones Públicas: Nuevo Paradigma de la Administración Pública" Estudio introductorio en Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública, 1ª. ed. en español, México, 1998, pp. 5-26.

RAMOS, José María; SOSA, José y ACOSTA, Félix, (Coordinadores), *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, 162 pp.

RETCHKIMAN K., Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública*, Col. textos universitarios, UNAM, México, 1983, 360 pp.

SÁENZ Arroyo, José, "Bases constitucionales de la Planeación en México" en SPP, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pp. 1-14.

SALCEDO Aquino, Roberto, "Evaluación de Políticas Públicas" en *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI/eapdf, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, No. 13, 1ª. Ed., México, 2011, 252 pp.

SÁNCHEZ González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, 253 pp.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 7ª. Ed., México, julio 2009, 48 pp.

SCHICK, Allen, "El camino a PPb: las etapas de la reforma presupuestaria", en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed. en español, 1999, pp. 443-474.

SEN, Amartya, "Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del Siglo 21", documento presentado en la Conferencia sobre Teoría y Práctica del Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., septiembre 3-5 de 1996.

SERRA Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2006, 850 pp.

SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed. en español, 1999, 1154 pp.

SHARKANSKY, Ira, *Administración Pública, La política frente a la burocracia*, Editores Asociados, S.A., México, D.F., 338 pp.

SCHNEIER, SHAW y BEATTY, "Performance Measurement and Management: A Tool for Strategic Execution" en *The Performance Measurement, Management, and Appraisal Sourcebook* published by Human Resource Development Press, Inc., Massachusetts, U.S.A., 1995.

STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward, GILBERT, Daniel R., Jr., *Administración*, Prentice Hall, Pearson, Addison Wesley Logman, México, 6a. edición, 795 pp.

THOENIG, Jean-Claude, "Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms", documento aportado al Symposium "Government of the Future: Getting from Here to There", *Governance*, organizado por la OECD en París, 14-15 septiembre de 1999. El documento se incluye en el Informe del Symposium publicado por la OECD en el año 2000, Pp. 197-209.

TIRADO, Ricardo, "De la asociación: características y problemas" en *Nuevas Perspectivas para el Estudio de las Asociaciones*, Cuadernos A N. 32, Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1ª. Ed., 2010, p. 16.

UVALLE Berrones, Ricardo, "El Control y la Evaluación en la Administración Pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, septiembre-

diciembre, año/vol XLVI, número 192, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., pp. 43-70.

UVALLE Berrones, Ricardo, "Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo" en *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* coordinado por Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda, Universidad Autónoma del Estado de México y The University of New Mexico, 2ª. Ed., México, 2006, pp. 137-163.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S. y PAES-SOUSA, Rómulo, *El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*, Management of Social Transformations, UNESCO, Policy Papers/17, Brasil, 2006, 77 pp.

VALADÉS, Diego y MÁRQUEZ Gómez, Daniel, Coordinadores, *200 años de Administración Pública en México, Tomo I Base Legal y Programática*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª. ed., México, junio de 2010, p. 227.

VÁZQUEZ COLMENARES G., Pedro, *La política no basta. Cómo llegar al México que queremos*, AGT Editor, S.A., México, 1a.ed., abril de 2006, 178 pp.

VÁZQUEZ COLMENARES G., Pedro, "La planeación, el presupuesto y las políticas públicas" en *Tomo XIII Políticas Públicas*, Col. Los grandes problemas de México, coordinado por José Luis Méndez, El Colegio de México, 1ª. Ed., México, 2010, pp. 105-141.

VELASCO Sánchez, Ernesto, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Col. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 3, Secretaría de la Función Pública, México, 1ª. Ed., marzo de 2011, 130 pp.

ZALL Kusek, Jody y RIST, Ray C., *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., 2004, Colombia, 264 pp.

ZALTSMAN, Ariel, *Evaluation Capacity Development. Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*, Independent Evaluation Group, Banco Mundial, ECD Working Paper Series No. 16, Mayo 2006, 44 pp.

## **Documentos**

Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, Secretaría de Desarrollo Social, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, México, 2005, 164 pp.

Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, Secretaría de Desarrollo Social, Gabinete de Desarrollo Humano y Social/Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, México, 2006, 158 pp.

Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2010*, Presidencia de la República, México, 2010, 243 pp.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, 183 pp.

Gobierno Federal: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados*, México, 2010, 73 pp.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013.

Poder Ejecutivo Federal, "Plan Global de Desarrollo" en *Antología de la Planeación en México (1917-1985), Tomo 9*, pp. 25-26.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, mayo de 2001, 158 pp.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, mayo de 2007, 325 pp.

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

Presidencia de la República, *Visión 2030, el México que queremos*, México, 2007, p. 7.

Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994, México, publicado en *Antología de la Planeación en México, Tomo 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1ª. Ed., 1994, 890 pp.

Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, agosto de 2008, 56 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006, modificada el 27 de diciembre de 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 10 de junio de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación de Desempeño*, México, junio de 2008, 105 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 31 de mayo de 2007.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 30 de mayo de 2001.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público /Banco Mundial**, "Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público. Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño" en *La calidad del gasto público*, Nota Núm. 1-junio 2008, México, p. 2.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Guía para el diseño de Indicadores estratégicos*, México, 2010, 51 pp.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, "La planeación del desarrollo en la década de los noventa" en *Antología de la Planeación en México, Tomo 22*, coedición con el Fondo de Cultura Económica, México, octubre de 1992, 496 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, México, 1a. Ed., junio 1984, 117 pp.



# **Anexos**





## **Tercera parte, apartado 4 a). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño**

### **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría de la Función Pública.

AGUSTIN GUILLERMO CARSTENS CARSTENS, Secretario de Hacienda y Crédito Público, y SALVADOR VEGA CASILLAS, Secretario de la Función Pública, con fundamento en los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3, 6, 110, 111 y Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008; 4o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y

#### **CONSIDERANDO**

Que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece el Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para:

- a) conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos;
- b) identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal; y
- c) aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano, y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Que de conformidad con la Ley de referencia corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitir las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño, los cuales deberán formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, incorporar sus resultados en la Cuenta Pública y ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos;

Que el ordenamiento legal invocado prevé que las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo, para lo cual se establecerá un programa anual y métodos de evaluación acordes con las características de las evaluaciones respectivas;

Que en términos de lo previsto en la citada Ley los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el propio ordenamiento;

Que en el Transitorio Sexto de la Ley mencionada se prevé que el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, concluirá la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño en el ejercicio fiscal 2008, y

Que el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño requieren implantarse y operarse mediante un enfoque gradual que permita consolidar progresivamente los elementos fundamentales previstos en la Ley, con la participación que le corresponde a la Cámara de Diputados, así

como al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, hemos tenido a bien emitir el siguiente

## **ACUERDO**

**ÚNICO.-** Se emite el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, conforme a lo siguiente

### **I. Objetivos**

1. Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.
2. Vincular, en los términos de este Acuerdo, la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, que resulte del Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros sistemas y mecanismos, para impulsar el logro de los resultados previstos en sus objetivos y metas respectivos.
3. Impulsar el Presupuesto basado en Resultados, como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.
4. Diseñar los instrumentos jurídicos mediante los cuales se acordarán y formalizarán los compromisos que coadyuven al logro de los objetivos y metas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, así como al mejoramiento institucional.
5. Proporcionar, a través de sistemas electrónicos, en forma permanente y sistemática, información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos públicos asignados a éstos, sin perjuicio de la que corresponda proporcionar a otras instancias.

### **II. Definiciones**

6. Para efectos de las presentes disposiciones, se entenderá por:
  - a) Coneval.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
  - b) Dependencias.- Las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
  - c) Entidades.- Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales;
  - d) Indicador de desempeño.- La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Dicho indicador podrá ser estratégico o de gestión;
  - e) Ley de Presupuesto.- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
  - f) Matriz de indicadores.- La herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED;

- g) Oficialía Mayor.- La unidad de administración de las dependencias y entidades encargada de planear, programar, presupuestar y, en su caso, establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público, a la que se refiere el artículo 4 de la Ley de Presupuesto;
- h) PbR.- El Presupuesto basado en Resultados;
- i) PND.- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012;
- j) Portal.- El portal aplicativo en Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- k) Presupuesto.- El Presupuesto de Egresos de la Federación para el respectivo ejercicio fiscal;
- l) Programa presupuestario.- La categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos;
- m) Secretaría.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- n) Función Pública.- La Secretaría de la Función Pública;
- o) SED.- El Sistema de Evaluación del Desempeño;
- p) Unidad.- La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría, y
- q) Unidad responsable.- El área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, de las dependencias y entidades, así como de los entes autónomos que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra, para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

### **III. Disposiciones generales**

7. Las presentes disposiciones serán de observancia obligatoria para las dependencias y entidades.
8. El PbR y el SED se regularán por la Secretaría y la Función Pública, en sus respectivos ámbitos de competencia, con la participación coordinada del Coneval, en términos de las disposiciones aplicables.
9. El PbR y el SED se implantarán, en forma gradual y selectiva, conforme a los lineamientos de las etapas del proceso presupuestario que se emitan para cada ejercicio fiscal, así como de acuerdo con las disposiciones complementarias que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría, la Función Pública y el Coneval.
10. El PbR y el SED operarán con el apoyo de sistemas electrónicos que incorporen las funcionalidades y los flujos de trabajo requeridos para su eficiente operación y control.
11. La Secretaría y la Función Pública, para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones, tendrán acceso a la totalidad de la información contenida en los diversos módulos y componentes del sistema informático del SED.
12. Las actividades del PbR y del SED se realizarán invariablemente por la Oficialía Mayor, en forma coordinada con las unidades o áreas administrativas de planeación y evaluación, así como con las unidades administrativas encargadas y responsables de las políticas públicas y de los programas presupuestarios de que se trate.
13. El PbR y el SED proporcionarán la información de sus avances y resultados, de forma permanente y sistemática, a las dependencias y entidades, al H. Congreso de la Unión, específicamente a la H. Cámara de Diputados, a la Auditoría Superior de la Federación y a la ciudadanía.
14. Las entidades federativas, incluyendo los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, y los entes públicos de carácter local, considerarán lo previsto en las presentes disposiciones con respecto a la orientación para resultados y a la evaluación de los resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos

federales que les sean transferidos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Presupuesto.

15. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos podrán participar en el PbR y en el SED, cuando así lo determinen.
16. La Secretaría y la Función Pública darán a conocer a las dependencias y entidades, a través de sus respectivos portales de Internet, el instrumento que detalla el funcionamiento y operación del SED y del PbR. Las actualizaciones que se realicen a este instrumento, serán comunicadas a las dependencias y entidades a través de los portales indicados.
17. La Secretaría, a través de la Unidad, la Función Pública y el Coneval, por conducto de las unidades administrativas competentes, atenderán las solicitudes y consultas relativas a las presentes disposiciones, en el ámbito de sus respectivas competencias.

#### **IV. Disposiciones específicas**

##### **Planeación**

18. Los objetivos de los programas presupuestarios se deberán alinear con los objetivos, prioridades y estrategias del PND y de los programas que se deriven del mismo, así como con los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad que corresponda.
19. Los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios estarán alineados con el PND y los programas que se deriven del mismo, de conformidad con los niveles de objetivos previstos en la matriz de indicadores respectiva.
20. Las reglas de operación de los programas presupuestarios a través de los cuales se entregan subsidios deberán ser congruentes con la matriz de indicadores respectiva.

##### **Programación**

21. Se definirán y clasificarán las actividades y los programas presupuestarios con una orientación a resultados.
22. Los programas prioritarios serán preferentemente los de desarrollo social que entregan subsidios, los que contengan actividades relevantes y aquéllos que producen bienes o prestan servicios públicos.
23. La matriz de indicadores se elaborará de acuerdo con la respectiva clasificación por modalidades de los programas presupuestarios.
24. En caso de que una o más unidades responsables de un mismo ramo presupuestario, contribuyan a ejecutar o compartan la asignación de recursos de un mismo programa presupuestario, deberán elaborar de manera conjunta una sola matriz de indicadores para dicho programa presupuestario.

En caso de que varios ramos participen de un mismo programa presupuestario, se deberá elaborar coordinadamente una sola matriz de indicadores, según corresponda.

25. Se definirán los indicadores de desempeño, estratégicos o de gestión, a los cuales se les dará seguimiento, servirán de base para la evaluación y apoyarán el funcionamiento del PbR y del SED.
26. Se determinarán las metas para los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios y se elaborarán sus calendarios, los cuales deberán guardar congruencia con las asignaciones presupuestarias correspondientes.

##### **Presupuestación**

27. Las dependencias y entidades deberán proponer la selección de los indicadores que se integrarán al proyecto de Presupuesto, los cuales serán de carácter estratégico y corresponderán a los programas prioritarios, preferentemente.
28. La información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas y la obtenida de las evaluaciones realizadas en los ejercicios fiscales anteriores y en curso, será un elemento a considerar, entre otros derivados de los diversos sistemas o mecanismos de evaluación, para la toma de decisiones para las asignaciones de recursos y la mejora de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional.
29. Se establecerán mecanismos presupuestarios para el financiamiento del programa anual de evaluación.
30. Las dependencias y entidades integrarán sus programas de ahorro y austeridad, con la identificación de los rubros de gasto y/o actividades y programas presupuestarios a incluir en los mismos, con sujeción a las disposiciones aplicables.

#### **Seguimiento, Monitoreo e Informes del Ejercicio Presupuestario**

31. La información de los avances y resultados del ejercicio presupuestario se producirá de forma permanente y sistemática, lo que permitirá el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios.
32. Se producirán y entregarán, conforme a las disposiciones aplicables, los informes al H. Congreso de la Unión y a la H. Cámara de Diputados, y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia.
33. Se generará y proporcionará a la H. Cámara de Diputados la información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la obtenida de las evaluaciones realizadas y del seguimiento a las mejoras derivadas de las mismas.
34. El monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios, será un elemento para determinar las acciones y medidas de mejora que se requieran. Los compromisos correspondientes se formalizarán en términos de las disposiciones aplicables.
35. Se pondrá a disposición de la H. Cámara de Diputados, de sus Comisiones Ordinarias y Especiales, de los Centros de Estudios y de la Auditoría Superior de la Federación, a través del portal de la Secretaría, la información del SED y del PbR, y se atenderán los requerimientos de información que éstos formulen.
36. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán y establecerán los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, que se requieran, para mejorar la eficiencia, eficacia, racionalidad, austeridad, economía y transparencia en el proceso presupuestario, y para apoyar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios y de las políticas públicas.

#### **Evaluación**

37. Se integrará y emitirá el programa anual de evaluación, que deberá considerar, cuando menos, los programas presupuestarios y los tipos de evaluación que se llevarán a cabo.
38. Se regulará el gasto aplicado en la realización de las evaluaciones derivadas del programa anual de evaluación.
39. Los compromisos de mejora que se deriven de las evaluaciones realizadas conforme al programa anual de evaluación, se formalizarán por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables.

40. El conjunto de metodologías desarrolladas para la evaluación del desempeño formarán parte del SED y estarán a la disposición de los usuarios. La Función Pública las incorporará al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
41. La información para la evaluación del desempeño y el PbR, se generará, proporcionará y publicará en los términos de las disposiciones aplicables.
42. La información generada por el PbR y el SED se hará pública, de conformidad con las disposiciones aplicables, y estará disponible a través del portal de la Secretaría, de la Función Pública, del Coneval y de los portales de las dependencias y entidades, según corresponda.

#### **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.-** Las presentes disposiciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se continuarán aplicando en los subsecuentes ejercicios fiscales, en lo que no se opongan a lo previsto en las disposiciones que se emitan y que resulten aplicables.

México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de marzo de dos mil ocho.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Guillermo Carstens Carstens**.- Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas**.- Rúbrica.

### **ACUERDO por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007.**

#### **CONSIDERANDO**

Que el 30 de marzo de 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con el objeto de regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone en su Transitorio Sexto que deberá concluirse la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño a más tardar en el ejercicio fiscal 2008;

Que derivado de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en materia de gasto público, se hace necesario ajustar el diseño para la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño que comprende, entre otros aspectos, la adecuación de los criterios generales para la elaboración y modificación de las reglas de operación de los programas federales y el programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal;

Que en virtud de lo anterior, resulta necesario modificar los Transitorios Tercero y Cuarto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, hemos tenido a bien expedir el siguiente

**Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 2007**

**ÚNICO.-** Se modifican los Transitorios Tercero y Cuarto, fracción III de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007, para quedar como sigue:

**“TERCERO.-** La Secretaría y la Función Pública, de acuerdo al avance en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, podrán actualizar el “Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002.”

**“CUARTO.- . . .**

**I. a II. . . .**

- III. El modelo de convenio a que se refiere el numeral vigésimo quinto, segundo párrafo, deberá darse a conocer durante el ejercicio fiscal de 2008, y
- IV. . . .”



## Cuarta parte, apartado 7. Evaluación del desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un ejercicio cualitativo

### a) Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo

#### Estado de Derecho y Seguridad Pública<sup>356</sup>

Calificación general del Área: 5.5

1. Certeza Jurídica	6.1
1.1 Garantizar la certeza jurídica y la predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población	6.6
-Se señaló que hay un "matiz policializado" en la visión del gobierno federal, pues se afirma que la solución está en la policía y se sugiere que es ahí a donde se deben canalizar las inversiones, pero al mismo tiempo se descuida al Ministerio Público.  -Diversos evaluadores coincidieron en que no se ha avanzado en la vinculación del Estado de derecho con la seguridad pública.	
1.2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz	5.4
-El Ejecutivo no ha presentado iniciativas para reducir la discrecionalidad de las autoridades judiciales.  -El gobierno federal debería de destinar mayores recursos a fortalecer las defensorías de oficio estatales.	
1.3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad	6.2
-Con la piratería, el derecho a la propiedad intelectual está siendo afectado.	
2. Derechos Humanos	5.9
2.1 Garantizar los derechos humanos	5.7
-No ha avanzado hasta ahora en un mecanismo de sanción a los violadores de derechos humanos.  -No se ha creado tampoco un fondo de reparación de daños para las víctimas de violaciones de derechos humanos.  -La facultad del Ejército de juzgar a sus elementos frente a acusaciones de violaciones a derechos humanos elimina los contrapesos y afecta al propio Ejército.	
2.2 Protección a grupos vulnerables	6.2
-Hay una necesidad de incorporar estándares y requisitos para quienes rigen las instituciones y se mejore la coordinación entre ellas.  -No se ha resuelto el tema de las Muertas de Juárez y persiste la duda de una confabulación con las autoridades.	

<sup>356</sup> ESPINOSA Yglesias, Centro de Estudios, *Evalúa y Decide, Evaluaciones 2009*, México, mayo de 2011, pp. 11-13

3. Procuración de Justicia	4.8
3.1. Justicia Penal	5.3
-La implementación de reforma que instituyó los juicios orales transcurre con mucha lentitud: si bien la ley prevé un plazo de ocho años para que entre en vigor el sistema <b>acusatorio, no se ha generado una "masa crítica" que la acompañe.</b>	
3.2. Combate a la impunidad	5.2
-Existe la preocupación de que no se investiguen los asesinatos atribuidos al crimen organizado, lo que crea a largo plazo el riesgo de que los hijos de estas personas lleven a cabo una revancha y hagan justicia por su propia mano.	
3.3. Sistema penitenciario	3.8
-El sistema no se ha modernizado y no cumple su tarea de readaptar a los infractores. La tendencia ha sido crear más centros como los que existen hoy, en lugar de mejorar los que existen. -Se trata de un sistema corrupto. -Los datos de las encuestas indican que la población en reclusión se encuentra convicta o acusada de delitos de poca monta. Se dijo que se echa de menos una política criminal que permita hacer un uso más racional de las cárceles. Las cifras indican que hay una fuerte tendencia a criminalizar la pobreza.	
4. Seguridad Pública	5.5
4.1 Prevención del delito	5.3
-Prevalece un enfoque de Estado policíaco que excluye el enfoque social y económico de la inseguridad. La política actual está cargada a la reacción y le da poco peso a la prevención. -Para el Ejecutivo seguridad pública equivale a combate al narcotráfico, pero para la mayoría de los ciudadanos no es el narcotráfico la preocupación central. -El Ejecutivo se ha enfrentado a una paradoja: por un lado, está obligado a combatir el narcotráfico, pero carece de los cuerpos policíacos confiables para ello, por lo que se vio obligado a convocar a las Fuerzas Armadas. A pesar de que es positivo que se involucre al Ejército, esta institución no está hecha para esa tarea y debe someterse a contrapesos y controles. -Se debe desmontar la unificación de los grupos criminales, que, como los llamados zetas, controlan el narcomenudeo, la extorsión, el secuestro y la piratería. -El Ejército se ha sometido a un desgaste y ha sido señalado por violaciones a los derechos humanos. -Se deben impulsar políticas transversales para la prevención del delito: la Secretaría de Seguridad Pública podrían encabezar este esfuerzo, de convocar al resto de las instituciones, tanto públicas como privadas, a que sus políticas vayan encaminadas a formar una cultura de la legalidad y a mejorar las condiciones de vida que inhiban el comportamiento delictivo.	
4.2 Cuerpos policíacos	5.6
-El mando único se opone al modelo de coordinación entre la policía y el	

Ministerio Público. -Se debe plantear cómo coordinar a los diversos cuerpos policiacos presentes en el país, pues el artículo 21 constitucional establece <b>que las policías "se deben coordinar"</b> . -Se debe plantear si se debe dar prioridad a la formación de la policía o a la depuración de los cuerpos policiacos, en virtud de que los exámenes de control de confianza han arrojado que alrededor de 70 por ciento de los elementos no son confiables, por lo tanto, vale la pena preguntarse si es conveniente formar a potenciales miembros del crimen organizado o si es preferible depurar primero. -El proceso de formación de policías puede tardar hasta 10 años en dar resultados, pero que era preferible formar bien aunque fuera a una cantidad limitada de policías a formar mal a muchos de ellos.	
5. Fortalecimiento institucional	5.5
5.1. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas.	5.4
-Se señaló que no hay apertura ni mecanismos de participación ciudadana para recibir aportaciones en materia de seguridad. -Se contradicen dos modelos: el modelo que se plasmó en la Constitución de coordinación de las policías contra el modelo de la Secretaría de Seguridad Pública, de que el Ministerio Público esté sujeto a la policía. -Se han dado signos positivos hacia la coordinación entre las instancias del gobierno, con la incorporación de dos servidores públicos que se han distinguido por empujar estas figuras: Jorge Tello Peón en el Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Fernando Gómez Mont en la Secretaría de Gobernación -Debe dejar de verse el tema de la seguridad <b>pública como un "estado de emergencia" porque de continuar así se va a fallar</b> . Al respecto, se debe despolitizar la seguridad pública y el combate al crimen organizado y verlo como una tarea técnica.	
5.2 Combate a la impunidad.	5.6
-El Gobierno federal ha fallado en el combate a la corrupción: el caso más notorio es la <b>"Operación Limpieza"</b> , que se ha limitado a detener a 22 personas, además de que ninguno de los 243 servidores públicos a cargo de Plataforma México han pasado por el proceso de certificación.	

## **Economía<sup>357</sup>**

1. Economía y finanzas públicas	6.4
1.1 Política hacendaria para la competitividad	5.9
- La introducción del IETU resulta un acierto de la presente administración. No obstante su eficacia en incrementar la recaudación, no logró simplificar el proceso tributario.	

<sup>357</sup> ESPINOSA Yglesias, Centro de Estudios, *Evalúa y Decide, Evaluaciones 2009*, México, mayo de 2011, pp. 31-34

<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la campaña se prometió realizar una reforma fiscal que permitiera reducir la dependencia fiscal de PEMEX, cuestión que hasta la fecha, no se ha logrado. El IETU sería mejor visto como una antesala para la aplicación de un <i>"flat tax"</i>.</li> <li>- Los programas que impulsa el gobierno federal se han centralizado.</li> <li>- No hay claridad en cuanto a rendición de cuentas de la carga tributaria impuesta a los ciudadanos. Tampoco hay transparencia respecto al ingreso.</li> </ul>	
<p>1.2 Sistema financiero eficiente</p>	<p>5.7</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema financiero tiene un bajo grado de profundidad en cuanto a su capacidad de captación de ahorro. La captación no ha crecido en los últimos años, y el ahorrador no tiene acceso a tasas atractivas de interés que estimulen su ahorro.</li> <li>- El aumento en el Costo Anual Total (CAT) de los instrumentos financieros puede ser el reflejo de una percepción de mayor riesgo en el mercado.</li> <li>- Falta una correcta aplicación de la legislación financiera.</li> <li>- El PND habla de desarrollar a todos los municipios de la república como objetivo de la banca de desarrollo, pero actualmente sólo atiende a 143 de ellos.</li> <li>- El cometido de BANOBRAS no se cumple cabalmente, ya que deja a los municipios menos desarrollados en la misma situación de falta de acceso a crédito para proyectos productivos.</li> <li>- Financiera Rural y las pequeñas instituciones que ha creado están funcionando bien.</li> <li>- La función de la banca de desarrollo debe ser la de proveer crédito en presencia de fallas de mercado, y en ese sentido debe llevar a cabo proyectos de inversión de mayor penetración en los mercados menos desarrollados.</li> </ul>	
<p>1.3 Sistema nacional de pensiones</p>	<p>6.6</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ha llevado a cabo un avance en materia de reforma al sistema de pensiones (ISSSTE, IMSS, CFE), pero quedan importantes pendientes.</li> <li>- El Sistema de Ahorro para el Retiro ha cometido dos errores importantes: el primero es no haber invertido en valores extranjeros ninguna proporción del flujo de las aportaciones en 2009, y el segundo limitar la movilidad de los trabajadores entre afores.</li> <li>- Debe hacerse un esfuerzo por incrementar la tasa de ahorro, a fin de que los trabajadores mexicanos se encuentren a la edad del retiro con recursos suficientes para solventar sus gastos.</li> <li>- El ahorro para el retiro sigue siendo un problema social grave, y aunque hubo un avance en términos de transición hacia un sistema de aportaciones individuales, no ha habido avance en materia de administración ni en el esfuerzo por fomentar el aumento en el monto de la contribución.</li> </ul>	
<p>1.5 Política monetaria y cambiaria</p>	<p>6.9</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El control y el manejo de las cuestiones monetarias en la macroeconomía han sido destacados en el presente sexenio.</li> <li>- En más de una ocasión el gobierno federal ha intentado tener injerencia sobre las decisiones del Banco de México. Esto ha sido en un intento de influir en la</li> </ul>	

<p>política monetaria, algunos de los panelistas interpretaron esto como una falta de respeto a la autonomía del banco central.</p> <p>- En fechas recientes se ha observado un claro intervencionismo estatal en el régimen de libertad cambiaria.</p>	
2. Productividad y competitividad	4.7
2.1 Promoción del empleo y paz laboral	3.4
<p>- Las propuestas en materia de reforma laboral propuestas por el Ejecutivo han sido demasiado simplistas y vagas.</p> <p>- Las medidas emprendidas por el Ejecutivo para promover el empleo han sido negativas. Faltan políticas públicas focalizadas.</p> <p>- Los panelistas encontraron un gran mérito en el hecho de que el ejecutivo haya dado marcha atrás al programa del primer empleo. Consideraron que el reconocer el error que se cometió al poner en práctica este programa y llevar a cabo la supresión del programa es un elemento positivo en el manejo del gobierno.</p> <p>- También destacaron la habilidad de la actual administración para cambiar el eje de atención de empleo a seguridad.</p> <p>- No hay, hasta el momento, una discusión importante en torno a las condiciones de trabajo.</p>	
2.2 Promoción de la productividad y competitividad	4.2
<p>- La posición relativa de México en competitividad ha descendido frente al resto del mundo, pese a que sus indicadores mejoran frente a los de años pasados. Esto afecta nuestro atractivo como país receptor de capitales.</p> <p>- Hoy en día México ocupa el lugar 97 a nivel mundial en términos de equidad de género, lo que tiene un impacto directo en la competitividad.</p> <p>- Tenemos un gran rezago en investigación científica e innovación tecnológica.</p> <p>- Problemas en sectores básicos como el educativo son barreras al desarrollo económico en el largo plazo.</p> <p>- Se necesita más inversión para garantizar recursos suficientes en la edad de retiro al grueso de la pirámide poblacional, teniendo a lo más 15 años para ello.</p> <p>- Hay deficiencias en el aprovechamiento de las economías de escala.</p> <p>- Deben llevarse a cabo políticas progresivas tendientes a contrarrestar la disparidad entre regiones, sin que ello signifique frenar el impulso competitivo del norte del país.</p> <p>- El gobierno ha fallado en garantizar competencia en los mercados. COFECO debe tener más atribuciones para hacer cumplir la ley, y COFEMER ha obstruido—más que fomentado—el buen desempeño de los mercados.</p>	
2.3 Pequeñas y medianas empresas	4.4
<p>- Resulta indispensable un padrón de beneficiarios de los programas gubernamentales, para evitar el surgimiento de grupos clientelares y la morosidad en el crédito formal.</p>	
2.4 Sector rural	5.5

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faltan acuerdos que faciliten la introducción de productos mexicanos en mercados extranjeros.</li> <li>- El cese a la producción de etanol con base en el maíz y el reviraje hacia la caña de azúcar ha sido un acierto.</li> <li>- Existen mejores sistemas de manejo del agua en las ciudades, pero en el campo la mayor parte de los estados carece de ciclos de riego y prevención para la dilapidación de este recurso.</li> </ul>	
5.5 Turismo	5.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoy en día la inversión en turismo responde a la presión de grupos de poder, como las cadenas hoteleras.</li> <li>- La administración debe invertir más en infraestructura, con miras a que los destinos nacionales resulten más atractivos y seguros.</li> </ul>	
2.6 Desarrollo regional integral	4.9
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La intervención gubernamental es indispensable para salvar las diferencias entre regiones en nuestro país.</li> <li>- El tema de desarrollo regional se relaciona directamente con ventajas competitivas (no sólo comparativas), y en ese sentido el gobierno federal debe diversificar la producción y la industria, con miras a disminuir la brecha entre regiones.</li> <li>- Debe crearse mayor homogeneidad en los instrumentos de que cada estado dispone para reportar el ejercicio de su gobierno, para que éste sea transparente.</li> </ul>	
3. Infraestructura para el desarrollo	5.2
3.1 Telecomunicaciones y transportes	4.8
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es la tarea de COFETEL y COFECO garantizar competencia en el mercado de telefonía, cuestión que no se ha logrado a la fecha.</li> <li>- Existe una aceptación tácita del gobierno al tránsito de monopolios a lo largo del tiempo en nuestro país.</li> <li>- Las tarifas aeroportuarias y el precio de los combustibles son elevados, dificultando la proliferación de jugadores en el sector de aerotransporte.</li> <li>- El sector de Comunicaciones y Transportes debe coordinarse mejor con sectores como el de turismo, para generar proyectos con efecto de derrama económica (<i>spillover</i>).</li> <li>- Ha habido un importante sub-ejercicio del gasto en este sector, a pesar de ser considerado uno de los motores para la recuperación económica.</li> </ul>	
3.2 Energía, electricidad e hidrocarburos	4.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La reforma energética aprobada no ha permitido dinamizar al sector energético nacional.</li> <li>- Si bien la búsqueda de la transición energética es un objetivo deseable, no han habido avances significativos en el desarrollo de las energías renovables ni en materia de eficiencia energética.</li> <li>- El sector eléctrico presenta barreras importantes para el fomento de las</li> </ul>	

energías renovables, así como para la cogeneración. - Los subsidios distorsionan al mercado e impiden además la adecuación a los requerimientos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. - Aun con los subsidios, la electricidad en México es cara en términos comparativos, lo que impacta en la competitividad del país. - El proceso de designación de la nueva refinería es cuestionable, ya que se basa en consideración es políticas y no técnicas.	
3.3 Sector hidráulico	5.3
- Podrían dedicarse recursos a la producción de energía por vía hidroeléctrica, a la explotación, resguardo y regulación de las reservas de agua, o el manejo de las corrientes de afluentes importantes que podrían aprovecharse si se dedicaran recursos para la investigación, para esto se requiere una inversión de largo plazo, pero sus resultados son extraordinarios por ser energía barata y limpia. El gobierno no ha dedicado atención a este tema, que podría ser rentable y ventajoso para aumento de la competitividad. - <b>La inversión en la presa "La Parota" ha tenido obstáculos por falta de capacidad negociadora.</b> El tiempo para concluir la obra se ha rezagado. - Por otra parte el problema más grave que hoy tiene el sector, y que no han mostrado con claridad una estrategia de largo plazo, es el abasto de agua al Valle de México.	
3.4 Construcción y vivienda	6.2
- El proyecto de construcción de vivienda de la pasada administración es una falacia, ya que el 30% de las casas construidas se encuentran deshabitadas. - El ciclo malo del sector vivienda ha incrementado considerablemente la cartera vencida.	

**Desarrollo Social, Educación, Salud, Pobreza y Grupos Vulnerables**  
*Calificación general del Área: 4.9*

1. Pobreza	4.5
1.1 Reducción de la Pobreza	5.1
-Durante la campaña siempre se habló de continuidad sin aportar elementos nuevos en la atención a población en pobreza, por tanto parece que eso justifica la existencia de una inercia presupuestal. - Los programas de superación de la pobreza no deberían tener ese tinte asistencialista que los ha caracterizado. - Durante estos dos primeros años se observan resultados débiles de la política de combate a la pobreza lo cual puede atribuirse a tres aspectos: ausencia de criterios de evaluación, operación ineficiente de los programas y ausencia de una estrategia que armonice y haga converger los programas. Habrá que esperar la evaluación de diez años de ejercicio del Programa Oportunidades y los dos del Gobierno del Presidente Calderón, de este programa que ha tenido continuidad en sus propósitos. Durante este tiempo se ha evaluado a profundidad el Programa pero los resultados de las evaluaciones no se ven	

<p>reflejados en mejoras sustanciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El subsidio que transfirió el gobierno federal para compensar el aumento de precios de alimentos no incidió en la reducción de los niveles de pobreza, pero si hay indicios de que contribuyó a no incrementarlos.</li> <li>-El panel llegó a la conclusión de que hay mucho por hacer y que existe suficiente información de las evaluaciones realizadas a la fecha que puede servir como guía para que el rumbo de la política social cambie.</li> <li>- La medición del impacto de los programas sobre el curso de los hechos es una condición indispensable para evaluar la pertinencia, cobertura y focalización de los programas. No obstante las evaluaciones realizadas, sus resultados no son aprovechados para mejorar los programas.</li> <li>- Existe una débil planeación y escasa continuidad de programas para combatir a la pobreza. Se carece de una visión integral en el diseño y ejecución de los programas de pobreza.</li> </ul>	
<p>1.2 Generación de Proyectos Productivos PP</p>	<p>4.0</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El panel señaló que un problema para llevar a cabo la evaluación de este subtema desde el Área Social, es que las iniciativas de generación de proyectos productivos el Ejecutivo las considera en Economía, específicamente para la generación de empleos.</li> <li>- El panel entra en controversia dado que la visión que se tiene sobre el fin de los proyectos productivos es distinta. Por un lado, se dice que la transferencia de recursos de manera directa es más eficiente que implementar dichos proyectos Por otro lado, se plantea que la generación de proyectos productivos para los pobres sería un componente importante de la política integral para la reducción de la pobreza.</li> <li>-En todo caso podría decirse que los PP en gran medida han resultado ineficientes pero que tomados como parte integral de programas de reducción de la pobreza podrían tener mayor impacto, situación que no se observa en la política de combate a la pobreza.</li> <li>- También hubo acuerdo en que un aspecto relevante en este tema es el de la falta de infraestructura adecuada para incorporar a la producción a localidades con marginación social.</li> </ul>	
<p>2. Salud</p>	<p>5.1</p>
<p>2.1 Prevención y Promoción de la Salud</p>	<p>5.1</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El problema de falta de prevención se asocia con la estructuración del sistema de salud y la centralización con la que se maneja.</li> <li>- En la prevención de enfermedades ubicamos la utilización de una estrategia débil, no existe consistencia entre el discurso dado en la campaña y el desempeño de las políticas aplicadas.</li> <li>- Epidemias que son prevenibles no han sido suficientemente atendidas; se ha visto un retroceso en enfermedades que parecían estar superadas. La prevención y promoción de la salud han sufrido una regresión desde la administración pasada -acentuándose más en la presente- , por la falta de recursos materiales que permitan aprovechar los recursos humanos con que cuenta el país y avanzar en la investigación.</li> </ul>	



- La estructura de prevención de salud e investigación, que son un eje medular de la Salud, no se ha fortalecido sino de manera paulatina se ha desmantelado.	
2.2 Cobertura de Salud	5.1
- Los problemas de cobertura que enfrenta el sector salud se deben a problemas de estructuración y organización del sistema y no sólo de asignación de recursos. - El incremento de la cobertura de Salud, con una deficiente planeación, ha generado deficiencia en la calidad de la atención, y dificultando la prevención.	
2.3 Servicios de Salud	4.8
- Aunque se ha intentado la atención universal, (la atención universal no debería estar en cobertura)se ven dificultades para lograrlo en los plazos señalados, entre otras cosas por la ineficiencia que enfrenta el sector salud en cuanto a la prestación de servicios, que es atribuible a la falta de infraestructura adecuada para su operación y a la organización misma del sistema de salud. El panel supone que ahora con la falta de recursos la meta será más difícil de alcanzar.	
3. Educación	4.9
3.1 Calidad de Educación	4.7
-Un tema relevante para la calidad educativa es el de la Evaluación, la campaña giró sobre este tema en el área de educación y ha sido el centro de la estrategia para elevar la calidad; sin embargo el proceso de evaluación no ha tenido buenos resultados han sido incompletos y no coinciden con los de organismos internacionales. - Se han impulsado varias reformas que van encaminadas a la mejora de la calidad educativa, algunas de ellas son: la Reforma a la Educación Secundaria (RES) y la reforma a la Educación Media Superior. Hasta ahora se han escuchado los planteamientos, con muy pocos resultados. - La capacitación de profesores y los concursos de oposición son mecanismos que conducirán al incremento de la calidad y transformación educativa; pero hasta ahora ha habido serios obstáculos para que esto ocurra. La injerencia del sindicato SNTE en los temas de evaluación y calidad educativa es incompatible porque el interés laboral, se sobrepone al académico. - Hay una diferenciación marcada en la operación, programas, tecnologías de las universidades tanto públicas como privadas. - La formación integral que es fundamental para el avance en calidad y transformación educativa ha alcanzado logros importantes. Pero se encuentran serios problemas en la incorporación de la formación integral con temas transversales al tiempo de mantener íntegro el currículum.	
3.2 Oportunidades Educativas	5.0
- Los recursos que se destinan a la alfabetización para adultos y capacitación para el trabajo son insuficientes y mal utilizados. - Hay un vacío en la política educativa ya que no logra retener a muchos jóvenes entre quince y dieciséis años, muchos de los cuales al llegar a esa edad se incorporan al mercado de trabajo y dejan de estudiar de manera definitiva. - Se sugirió en el panel corregir el deficiente uso de las tecnologías de este tipo	

para llegar a más jóvenes y niños -como ocurre con la educación a distancia- y que su carencia no hace sino reforzar las brechas educativas entre grupos sociales	
3.3 Transformación Educativa	4.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un elemento que promueve la transformación educativa es la aplicación de evaluaciones constantes a las escuelas, así como a los programas, permitiendo ubicar fallas y fortalezas, aunque no se tienen aún resultados confiables de estas evaluaciones.</li> <li>- La educación integral es fundamental para el logro de la transformación educativa.</li> <li>- Varios de los programas del proyecto de transformación educativa no han arrancado o van muy lento, como ocurre, por ejemplo, con el problema de infraestructura y reconstrucción de escuelas.</li> </ul>	
4. Grupos Vulnerables y Discriminación	4.1
4.1 Pueblos y Comunidades Indígenas	4.2
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un déficit de propuestas tanto en la campaña, como en el PND. Notamos deficiencias en las acciones y resultados nulos en este subtema.</li> <li>- El desempeño del ejecutivo hasta el momento es difícil de evaluar ya que no existen indicadores directos que nos permitan evaluar el desempeño de la política social orientada a este grupo de población, pero se pueden tomar como referencia indicadores indirectos para hacer el análisis de los resultados.</li> <li>- La política dirigida a pueblos y comunidades indígenas en la presente administración refleja un retroceso.</li> <li>- Desaparece en el discurso la preocupación por el rezago social de este grupo de la sociedad. Existe marginación tanto en el discurso y como en los hechos.</li> </ul>	
4.2 Adultos Mayores	5.1
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un monto mayor de recursos se ha destinado a este subgrupo de población; sin embargo, las acciones no se inscriben en una estrategia que permita vincularlas con otros programas sectoriales.</li> <li>- Una acción relevante ha sido la implementación de la pensión no contributiva que se otorga a los adultos mayores de comunidades marginadas</li> </ul>	
4.3 Niños en Situación de Calle	3.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se dijo, en el panel, que hay una fractura en el sistema de protección a la infancia, que se ve en temas como Casitas del Sur o en la pornografía infantil.</li> <li>- No está enunciado el tema del trabajo infantil: éste es uno de los temas que se perdieron en el PND.</li> </ul>	
4.4 Personas con Discapacidad	4.2
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La administración actual le restó importancia a este subtema.</li> </ul>	
5. Equidad de Género	5.6
5.1 Combate a la Discriminación	5.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La actuación de la institución responsable de la política de igualdad de género (INMUJERES) ha sido acertada y ha logrado avances gracias a la capacidad que</li> </ul>	

<p>ha mostrado de llegar a acuerdos con el poder legislativo en esta materia logrando incrementar de manera sensible el presupuesto etiquetado; lo mismo ha ocurrido con los acuerdos sectoriales para incorporar, de manera paulatina, la igualdad de género en las políticas. La estrategia que han utilizado ha consistido en centrarse en temas en los que se tienen coincidencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No obstante lo anterior, hay evidencias de que el uso y distribución de los recursos ha sido ineficiente en instituciones a las que se les han asignados recursos etiquetados para avanzar en la igualdad de género.</li> <li>- A pesar del incremento de recursos hay una clara deficiencia para incorporar la perspectiva de género en la elaboración e instrumentación de la política social en su conjunto.</li> <li>- Se ha promovido de manera enérgica la participación política de la mujer como mecanismo para avanzar en la agenda de igualdad de oportunidades</li> <li>- Se está tratando de combatir la desigualdad en el mercado de trabajo y la discriminación salarial impulsando el apoyo a las madres trabajadoras mediante el programa de guarderías; no obstante, se requieren más acciones orientadas a erradicar las prácticas discriminatorias en el trabajo.</li> <li>- Hay un estancamiento en materia de derechos sexuales y reproductivos.</li> <li>- Hay una ausencia de consideraciones de la discriminación de género en una buena parte de los programas sociales.</li> </ul>	
---	--

## **Política y Desarrollo de la Democracia**

### *Calificación general del Área: 4.6*

1. Fortalecimiento de la democracia	4.4
1.1 Gobernabilidad democrática	4.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se observa que el poder Ejecutivo ha sido lento al abordar los compromisos contraídos en campaña y plan de gobierno y que ha descansado excesivamente en los lineamientos y personalidades del partido Acción Nacional. Muchas decisiones han quedado rezagadas o han sido turnadas al legislativo para su solución. El equipo responsable de dialogar con los partidos dista de ser el más adecuado para la tarea y, en general se observa un proceso de aprendizaje lento. Ha habido un excesivo énfasis en una sola línea de acción (la política contra el narcotráfico) y muchas cuestiones importantes se han relegado a un lugar secundario. La aprobación de las leyes antiaborto en varios estados gobernados por el Partido Acción Nacional pone de manifiesto el predominio de los lineamientos conservadores de un partido político.</li> <li>- Se debe buscar la neutralidad del Ejecutivo para constituir las bases de gobernabilidad.</li> <li>- Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el poder Ejecutivo ha tenido una escasa capacidad de iniciativa, sobre el poder legislativo, los partidos políticos y los grupos de interés. No se han hecho los cambios institucionales que permitan una mejor relación con el poder legislativo y el Ejecutivo. En cierta manera continua el proceso de un Ejecutivo que ha debido aprender a gobernar de forma distinta de cómo lo hizo el partido anterior que ya tenía una experiencia de 70 años de Ejecutivo fuerte. A lo largo de la primera etapa ha se han dedicado recursos y tiempo porque ha habido la necesidad de conquistar la</li> </ul>	

<p>legitimidad cuestionada, por el PRD y otros grupos.</p> <p>- Por otra parte el gobierno está conformado por diferentes partidos en los estados de la República con fuerza política propia regional, tiende a constituir una <b>"feudalización", en donde se acentúa la discrecionalidad de los gobernadores</b> y muestra la limitada capacidad de control del Ejecutivo.</p>	
1.2 Promoción de la cultura democrática	4.5
<p>- No se aprecian acciones consistentes en la promoción de la cultura política en la sociedad.</p> <p>- Coinciden en que la cultura democrática está implícita en las promesas de campaña y en el PND como punto central, pero paradójicamente hoy en día se nota muy reducida la acción gubernamental en este propósito.</p> <p>- Puntualizan que la promoción de la cultura democrática en este momento no es una prioridad para el poder Ejecutivo.</p>	
1.3 Garantía de derechos políticos y libertades civiles	4.4
<p>- Se destaca la ausencia de iniciativa directa en la procuración de las garantías de derechos políticos y libertades civiles. Se cuestionó la reforma electoral 2007-2008 en la que el Ejecutivo no tuvo injerencia directa y visible; sin embargo, parece que fue positivo dado que resultó una reforma producto de un amplio debate público y de una iniciativa elaborada en el Poder Ejecutivo, pues es ahí, donde está representada la pluralidad política.</p> <p>- Los panelistas exponen que las acciones de la Secretaría de Seguridad Pública en muchos casos son una flagrante muestra de impunidad y violación al estado de derecho, la limitación de los derechos políticos y libertades civiles. Se permitió que de manera pública se violara la ley y con ello se pierde la legalidad.</p>	
2. Modernización del sistema político	4.5
2.1 Relación entre los poderes de la unión	5.0
<p>- Las iniciativas presentadas al respecto por el Ejecutivo son muy pocas y, en general se ha descansado sobre la voluntad de los legisladores- en particular los del PRI- para impulsar las reformas. Si bien hubo numerosos cambios en el <b>aspecto electoral, siguen pendientes muchos otros rubros de la "reforma del estado"</b>.</p> <p>- En la relación del Ejecutivo y el poder judicial: se observa el desacato de las peticiones de información del IFAI y recomendaciones de Derechos Humanos han sido fundamentalmente de la PGR y no de todo el Ejecutivo, que comprende toda la admón. Pública federal.</p> <p>- Ha habido nuevamente discrecionalidad presidencial en las propuestas y los nombramientos de magistrados y en donde se da nuevamente un marcado sesgo en las designaciones con predominio del Partido del Presidente de la República.</p> <p>- El otro tema que no está realizándose, es el de los Derechos Humanos, a partir de las observaciones a nivel internacional pero esto contrasta a nivel interno, sobre cómo se está trabajando respecto a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	
2.2 Relación entre los órdenes de gobierno (federalismo)	4.0

<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se han visto grandes acciones sobre el federalismo por parte del Ejecutivo, no se ha retomado de manera formal un diálogo con los estados y una coordinación con los poderes Ejecutivos, excepto en lo que concierne a la seguridad en donde sí se han llevado a cabo acciones de coordinación.</li> <li>- Hay una relación muy cautelosa hacia gobiernos estatales y municipales. En términos de política pública no se ve una relación directa con el Ejecutivo. La tensión es muy fuerte con el tema de la descentralización, lo que revela la incapacidad del Ejecutivo. Los gobernadores no quieren meter las manos, y asumir sus responsabilidades, por lo que delegan mucho al plano federal. En presidencia hay una línea muy delgada de actuación en los estados, cuidando en todo momento la intromisión del Ejecutivo en los estados.</li> <li>- Respecto a estados y municipios no hay una iniciativa sobre la modernización, lo único que se está trabajando es lo de los salarios máximos. Hay un fondo de demagogia muy profundo.</li> </ul> <p>Atrajeron la atención pública con el tema de reducción de los salarios de los funcionarios, para promover la participación social.</p>	
<p>2.3 Relaciones con otros grupos de interés</p>	<p>4.6</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es importante analizar las relaciones del Ejecutivo con otros grupos de interés, como parte de gobernabilidad.</li> <li>- El gobierno ha sido reactivo ante ciertos grupos de interés (p.e. las televisoras, SNTE, AMB, etc), lo que disminuye su capacidad de conducción, y pocas veces se ha visto una relación activa del Ejecutivo frente a los poderes fácticos y mediáticos.</li> <li>- La participación política y electoral está restringida a los partidos.</li> <li>- Algunos actores políticos que parecen más poderosos.</li> <li>- Los partidos hoy juegan un papel fundamental parecen actores independientes y no sujetos a ningún tipo de conducta democrática mas allá de mantenerse en la ley electoral. Su conducta fuera de la arena política está fuera de control.</li> <li>- El Ejecutivo no solamente muestra su incapacidad de conducir la agenda política, sino además genera confrontación</li> </ul>	
<p>3. Participación ciudadana</p>	<p>5.4</p>
<p>3.1 Participación ciudadana</p>	<p>5.4</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los expertos participantes debatieron si la política de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas es más bien limitada y controlada por el Ejecutivo o representa un aspecto favorable en los dos primeros años de gobierno.</li> <li>- Se han creado consejos de participación ciudadana propuestos en campaña. Hoy hay una norma, los ciudadanos tienen que participar en el diseño de políticas públicas, está incorporada en las propuestas de campaña y sin embargo, esto no se lleva a cabo, lo que específicamente tiene que ver con los programas gubernamentales y es diferente a los consejos de participación ciudadana y que son indiferentes a las instituciones gubernamentales.</li> <li>- No existe una política puntual de participación ciudadana actualmente en el Ejecutivo.</li> <li>- En educación sí se observa la participación ciudadana, en comités de Padres</li> </ul>	

<p>de Familia y de mantenimiento y cuidado de las escuelas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En programas que están bajo la lupa internacional se tiene éxito en este tema.</li> <li>- Un panelista consideró que la participación ciudadana es una realidad, se han estudiado las aportaciones y su participación.</li> <li>- Existen consejos de participación que funcionan de forma independiente y que tienen el rol de supervisión, aunque muchas veces esta participación se queda al nivel del discurso y las prácticas se prestan a la simulación. Al principio son tímidos y se apegan al Ejecutivo, pero después trabajan de forma autónoma.</li> <li>- En términos de gobernabilidad el incorporar la participación ciudadana genera tranquilidad y apoyo. Hay experiencias muy exitosas y positivas en ámbitos y municipios. Se pueden ver experiencias exitosas y positivas en programas sociales y no sociales en distintos ámbitos y municipios, en donde la vinculación es horizontal entre gobierno, iniciativa privada y sociedad, en la que hay buenos resultados en servicios públicos; por ejemplo, Guanajuato, Zacatecas, Morelos, Chihuahua, etc.</li> </ul>	
<p>4. Transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>4.4</p>
<p>4.1 Mecanismos de transparencia</p>	<p>4.7</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enorme discrecionalidad, el Ejecutivo decide qué información da y cuál se reserva, qué funcionarios se castigan y cuáles se transfieren a otros puestos. Lo que se traduce en una discrecionalidad más evidente aun cuando se está enfatizando en transparencia.</li> <li>- La profesionalización del servicio público, el empuje del servicio profesional, va en retroceso debido a que ha y una gran cantidad de puestos que se han eliminado del requisito.</li> <li>- No hay una nueva ley de transparencia. El Ejecutivo podía haber hecho una propuesta. Esta falta de acción propositiva es una grave omisión del Ejecutivo quien ha perdido la oportunidad presentar nuevas iniciativas sobre transparencia.</li> </ul>	
<p>4.2 Mecanismos de rendición de cuentas</p>	<p>4.2</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay una línea en cuestión a la rendición de cuentas, hay un doble discurso, fallido hasta el momento, no se ha hecho nada. Concuerdan en que la gestión de la Función Pública está sujeta a intereses partidistas.</li> <li>- Las recomendaciones que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha realizado al Contralor no han sido escuchadas y no se han emitido sanciones al respecto.</li> </ul> <p>Tampoco se han hecho esfuerzos proactivos. En este sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial, hay que precisar que el desacato de las peticiones de información del IFAI y recomendaciones de Derechos Humanos han sido fundamentalmente de la PGR, y no de todo el Ejecutivo, que comprende toda la Administración Pública Federal.</li> <li>- Hay que señalar que los resultados esperados son bajos, dado que el periodo de maduración de algunas iniciativas es de largo plazo. Todavía no se observa el impacto esperado.</li> <li>- Hay consistencia en cuestión al presupuesto federal. La ley de Contabilidad</li> </ul>	

Gubernamental propone la operación bajo el sistema de contabilidad de costos. Sin embargo, habrá que esperar el dictamen del Consejo para ver concretamente qué tipo de modificaciones habrá que esperar para el 2012.	
5. Eficacia y eficiencia gubernamental	4.7
5.1 Mejoras a la regulación, gestión y procesos	4.7
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En términos de consistencia en documentos si la hay y al observar los resultados de la eficacia y eficiencia gubernamental, parece que no la hay. Lo anterior ha generado que la percepción social sobre la eficacia del sistema no sea buena y, por lo tanto, disminuya la participación ciudadana en términos electorales por la pérdida de confianza. Hay ineficiencia del presupuesto de la federación.</li> <li>- La función pública no es un órgano sancionador, la idea es mandar esto a otro tribunal.</li> <li>- Se debe medir la eficacia de los recursos que se transfieren a los estatales y municipios, el gobierno al servicio de los ciudadanos y el análisis de la estructura gubernamental del Ejecutivo.</li> </ul>	

## **Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable**

*Calificación general de Área: 4.9*

1. Política Ambiental	5.3
1.1 Transversalidad de las políticas	5.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe congruencia entre el PND y los planteamientos expresados durante la campaña presidencial. La noción de transversalidad debe ser elemento clave del afianzamiento, diseño y gestión pública en materia ambiental.</li> <li>- El problema estriba en la instrumentación, no en el planteamiento. Las ligas en materia de políticas públicas en el ámbito federal no funcionan; y riñe con elementos estructurales de la conducción de la Administración Pública del país.</li> <li>- La aplicación se hace difícil debido a cuestiones de gobernabilidad inerciales y debido a la valoración opuesta que se hace de los servicios ambientales del desarrollo productivo.</li> </ul>	
1.2 Política de valoración de los recursos naturales	5.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituye un acierto que se incluya el concepto de medio ambiente y desarrollo sustentable dentro del debate en la Administración Pública y la hechura de las políticas sociales.</li> <li>- Este discurso no impregna otras Secretarías; el discurso oficial se limita a la retórica y no se traslada a los hechos.</li> <li>- No se ha logrado integrar el valor económico que tienen los recursos ambientales dentro de la cuenta pública.</li> <li>- Es necesario introducir el ambiental como parte de la cultura de la sociedad; extenderlo a conceptos de culturización de la población.</li> <li>- Añadir al término de valoración del medio ambiente y sus recursos, otros elementos de más largo plazo y de mayor amplitud que el monetario, como el cultural, el ético y similares que son esenciales para la sociedad.</li> </ul>	

1.3 Políticas tendientes al ordenamiento ecológico	5.0
- Se requieren establecer criterios en materia de apropiación, explotación, resguardo de costas, bosques, desiertos, etc. Se alude a la urgente necesidad de una política eficiente de control de suelo. - El ordenamiento que se ha hecho en materia de océanos y costas no se puede evaluar adecuadamente.	
1.4 Fomento a la investigación científica y cultura ambiental	5.3
- En esta materia no existe coincidencia en el resultado del panel de discusión. Algunos panelistas aducen que ha habido un aumento de recursos destinados a la investigación científica y educación ecológica, mientras que otros sugieren que ha habido aumento en la toma de conciencia más no de los recursos destinados al fomento a la investigación.	
2. El Medio Natural	5.1
2.1 Reducción de emisiones contaminantes y calidad del aire	6.5
- Este ha sido el ámbito de mayor impacto de la presente Administración. - Se deberá seguir impulsando esfuerzos de reducción de emisiones en las zonas metropolitanas de mayor densidad geográfica.	
2.2 Cuidado del agua	4.3
- El cuidado del agua es uno de las áreas con mayor inercia; no existen tendencias de mejora. A pesar de contar con el mayor peso en materia presupuestal, es el más precario en Medio Ambiente. - No se cuenta con información confiable que indique cuán eficientemente ha sido la inversión destinada al del agua. - Se requieren políticas que enfrenten los problemas no sólo de abasto, sino de distribución, preservación y calidad del agua. - Se requieren de políticas públicas más eficaces para el cuidado del agua.	
2.3 Cambio climático	6.2
- no contemplado dentro de las propuestas e campaña, aunque actualmente es el que más tiene muestras de alcanzar resultados notables. - Las acciones de más impacto son las relativas a la evaluación y mitigación de emisiones; poco sustantivo se ha alcanzado en materia de adaptación a las nuevas circunstancias.	
2.4 Utilización sustentable del potencial forestal	4.4
- Han sido pocos los resultados en materia de restauración forestal. - Existe incongruencia en la definición de la política y descoordinación en la implementación de las políticas de reforestación.	
2.5 Recuperación de la vida silvestre	4.8
- Se requieren llevar a cabo acciones en materia de promoción de conservación de los ecosistemas; ampliar la cobertura a lo que se refiere a la recuperación de vida silvestre.	
2.6 Calidad del suelo	4.1



- Los datos existentes no son confiables y resultan obsoletos. Hubo consenso de que se trata de un de la mayor importancia pero difícil de abordar y de altos costos de recuperación de suelos en su uso sustentable.	
3. Conservación del Medio Ambiente	4.4
3.1 Energía	5.1
- No son claras las políticas de apoyo al uso de energías renovables y no se han tendido puentes claros con las políticas en materia de sustentabilidad. - Prevalcen los criterios políticos y de corto plazo, cuando el tema amerita un horizonte de varios lustros para lograr el cambio tecnológico necesario para la instalación de fuentes alternativas de energía. - Se trata de un tema muy importante que no ha tenido ni la atención ni el seguimiento requerido.	
3.2 Aprovechamiento de la biomasa	3.8
- No ha habido una clara manifestación de la política gubernamental en éste. No existe una política integral a nivel federal que establezca lineamientos para el manejo de residuos, recuperación de energía y aprovechamiento de la biomasa.	
3.3 Fomento al transporte público	4
- No se distinguen cambios sustantivos en el sector público; se privilegia el centralismo y no hay federalización ni de carga ni de transporte de personas.	

## b) Evaluación del Desempeño del Poder Legislativo

<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Calificación final: 5.3</b>
<b>Tema: 1. Facultades hacendarias</b>	<b>5.8</b>
Subtema 1.1. Ley de Ingresos	6.80
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Falta de claridad en materia de participación de los titulares de los ejecutivos estatales en las negociaciones.</li> <li>❖ Ausencia de autonomía del Congreso frente a la SHCP (escasez de recursos y baja solidez institucional).</li> <li>❖ Opacidad en la conducción del proceso de discusión y de aprobación de la Ley de Ingresos y glosa de la Cuenta Pública</li> </ul>	
Subtema 1.2 Presupuesto de Egresos	6.64
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Se cumplen requisitos técnicos y plazos</li> <li>❖ Ausencia de autonomía del Congreso frente a la SHCP (escasez de recursos y baja solidez institucional).</li> <li>❖ Falta de claridad en materia de participación de los titulares de los ejecutivos estatales en las negociaciones.</li> <li>❖ Escasa transparencia en la elaboración del Presupuesto de Egresos (participación de comisiones y entidades federativas, criterios que dictan la distribución de recursos).</li> </ul>	
Subtema 1.3. Cuenta Pública	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Nulo seguimiento del sub-ejercicio presupuestario</li> <li>❖ Uso de la Cuenta Pública con fines políticos coyunturales</li> </ul>	

	3.88
<b>Tema 2. Vigilancia del Ejecutivo</b>	<b>2.6</b>
Subtema 2.1 Nombramientos y ratificaciones	2.45
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ El proceso de nombramiento de los Consejeros del IFE no cumplió con el orden jurídico y fue deficiente en materia de transparencia</li> </ul>	
Subtema 2.2. Comisiones de investigación	2.22
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Existencia de comisiones de investigación mal fundamentadas, sin regulación sobre su actuación y carentes de recursos monetarios y poder político</li> </ul>	
Subtema 2.3. Comparecencias	3.13
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Poco impacto político, ausencia de regulación y pobres consecuencias de corte jurídico en el ejercicio de comparecencias</li> </ul>	
<b>Tema 3. Facultades legislativas</b>	<b>7.1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Las atribuciones de las comisiones legislativas no se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia.</li> <li>❖ Necesidad de replantear el sistema de comisiones, de manera que las atribuciones reflejen a las dependencias gubernamentales</li> <li>❖ El diseño del sistema de comisiones responde a las negociaciones entre los grupos parlamentarios. Ello hace que éste se someta a necesidades políticas y no a atender de manera funcional los asuntos políticos o de interés de la sociedad.</li> </ul>	

<b>Cámara de Senadores</b>	<b>Calificación final: 5.3</b>
<b>Tema 1. Vigilancia al Ejecutivo</b>	<b>4.2</b>
Subtema 1.1 Ley de Ingresos	4.9
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Se cumplen los requisitos técnicos y plazos</li> <li>❖ Opacidad en la conducción del proceso de discusión y de aprobación de la Ley de Ingresos</li> </ul>	
Subtema 1.2 Nombramientos y ratificaciones	7.7
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Mayor agilidad en los nombramientos que en la Legislatura anterior.</li> <li>❖ Escasa transparencia en procesos y criterios de evaluación, ratificación y nombramientos.</li> <li>❖ No cumplimiento a cabalidad de función de contrapeso hacia el Poder Ejecutivo.</li> </ul>	
Subtema 1.3 Comparecencias	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ No cumplimiento a cabalidad de la función de rendición de</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ cuentas al Poder Ejecutivo, particularmente ante el Pleno</li> <li>❖ Escasa transparencia en comparecencias de órganos en los que el Senado tiene intereses explícitos</li> </ul>	3.1
<b>Tema 2. Facultades legislativas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Las atribuciones de las comisiones legislativas no se encuentran lo suficientemente distinguidas para justificar su existencia.</li> <li>❖ Necesidad de instalar un sistema de Subcomisiones y de replantear el sistema de comisiones de forma que las atribuciones reflejen a las agencias gubernamentales.</li> </ul>	<b>6.5</b>

## CALIFICACIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<b>PAN</b>	<b>Calificación Final: 5.6</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados que tuvo la menor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas</li> <li>❖ El Coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el menor número de menciones en prensa escrita.</li> </ul>	<b>6.7</b>
<b>Tema 2. Disciplina y gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el más respetuoso a los reglamentos parlamentarios</li> </ul>	<b>9.0</b>
<b>Tema 3. Gestoría e Información de labores</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.</li> </ul>	<b>1.1</b>
<b>PRD</b>	<b>Calificación Final: 5.6</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el segundo Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados en su capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.</li> <li>❖ El coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el segundo lugar en cuanto al número de menciones en la prensa escrita</li> </ul>	<b>8.3</b>
<b>Tema 2. Disciplina y Gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario menos cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el menos respetuoso a los reglamentos parlamentarios.</li> </ul>	<b>7.3</b>

<b>Tema 3. Gestoría e información de labores</b>	<b>1.3</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.</li> </ul>	

<b>PRI</b>	<b>Calificación Final: 6.3</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el segundo Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados que tuvo la mayor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.</li> <li>❖ El coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el segundo lugar en cuanto al número de menciones en la prensa escrita</li> </ul>	<b>8.9</b>
<b>Tema 2. Disciplina y Gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario menos cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el segundo más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.</li> </ul>	<b>8.6</b>
<b>Tema 3. Gestoría e información de labores</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.</li> </ul>	<b>1.3</b>

CALIFICACIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES

<b>PAN</b>	<b>Calificación Final: 6.2</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el Grupo Parlamentario del Senado que tuvo la menor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.</li> <li>❖ El coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el menor número de menciones en la prensa escrita</li> </ul>	<b>7.5</b>
<b>Tema 2. Disciplina y Gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.</li> </ul>	<b>10.0</b>
<b>Tema 3. Gestoría e información de labores</b>	<b>1.1.</b>

❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.	
--	--

<b>PRD</b>	<b>Calificación Final: 5.6</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el segundo Grupo Parlamentario del Senado en su capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.</li> <li>❖ El coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el segundo lugar en cuanto al número de menciones en la prensa escrita</li> </ul>	<b>7.6</b>
<b>Tema 2. Disciplina y Gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario menos cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el menos respetuoso a los reglamentos parlamentarios.</li> </ul>	<b>7.8</b>
<b>Tema 3. Gestoría e información de labores</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.</li> </ul>	<b>1.3</b>

<b>PRI</b>	<b>Calificación Final: 6.6</b>
<b>Tema 1. Agenda del grupo parlamentario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con las evaluaciones, fue el segundo Grupo Parlamentario del Senado que tuvo la mayor capacidad de concretar su agenda o propuestas en las iniciativas que fueron aprobadas.</li> <li>❖ El coordinador del Grupo Parlamentario obtuvo el mayor número de menciones en la prensa escrita</li> </ul>	<b>9.3</b>
<b>Tema 2. Disciplina y Gobernabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, fue el Grupo Parlamentario más cohesivo durante las votaciones</li> <li>❖ Se consideró que fue el segundo más respetuoso a los reglamentos parlamentarios.</li> </ul>	<b>9.2</b>
<b>Tema 3. Gestoría e información de labores</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ De acuerdo con los evaluadores, la baja calificación corresponde a la escasa información que divulgan los grupos parlamentarios en referencia tanto a las actividades gestoras como a la publicación de informes de actividades.</li> </ul>	<b>1.3</b>

## Quinta parte, apartado 8. Indicadores del Milenio, su comportamiento en México 1990-2011

Indicadores de Contexto para 1990-2010<sup>358</sup>

Indicadores de contexto	1990	1995	2000	2005	2010
Superficie territorial (km2)	1,964,375				
Población total	81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	112,336,538
Hombres (%)	49.1	49.3	48.8	48.7	48.8
Mujeres (%)	50.9	50.7	51.2	51.3	51.2
En localidades de 2 500 y más habitantes (%)	71.3	73.5	74.6	76.5	76.8
En localidades de menos de 2 500 habitantes (%)	28.7	26.5	25.4	23.5	23.2
Población por grandes grupos de edad (%)					
0-14	38.6	35.5	34.1	31.5	29.3
15-64	57.3	60.1	60.9	62.8	64.4
65 y más	4.2	4.4	5.0	5.7	6.3
Esperanza de vida al nacer (años promedio)	70.6	72.4	73.9	74.6	75.4
Hombres	67.7	69.7	71.3	72.2	73.1
Mujeres	73.5	75.1	76.5	77.0	77.8
Tasa de desocupación (%)	2.7 <sup>A/</sup>	6.3 <sup>A/</sup>	2.6 <sup>B/</sup>	3.6	5.4
Trabajadores asegurados permanentes y eventuales en el IMSS <sup>C/</sup>	9,570,000	9,318,000	12,437,760	13,061,565	14,738,783
Producto Interno Bruto (PIB) (Tasa de crec. anual) <sup>D/</sup>	5.1	-6.2	6.0	3.2	5.4
PIB per cápita (dólares) <sup>E/</sup>	3,129	3,655	6,828	8,167	9,547
Inflación (%)	29.9	52.0	9.0	3.3	4.4
Tipo de cambio promedio <sup>F/</sup> (Pesos por dólar EE.UU.)	2.8	6.4	9.5	10.9	12.6
Saldo de las reservas internacionales (Millones de dls.)	ND	15,741	33,555	68,669	113,597
Deuda externa bruta (Millones de dólares)	77,770	100,934	84,600	71,675	110,428
Saldo de la balanza comercial (Millones de dólares)	-882	7,088	-8,337	-7,587	-3,009
Producción de petróleo crudo (Miles de barriles)	929,929	955,570	1,102,392	1,216,971	940,210
Inversión pública <sup>G/</sup> (Millones de pesos)	24,697	53,251	142,721	246,251	554,577 <sup>H/</sup>
Inversión extranjera directa (Millones de dólares)	3,722	8,375	18,110	24,037	17,726
TIIE (%) <sup>I/</sup>	ND	51.4	18.4	8.7	4.9
Salario mínimo general (Pesos diarios)	9.3	16.4	35.1	45.2	55.8

<sup>358</sup> Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2010*, Presidencia de la República, México, 2010, p.31.

A/ Cifra proveniente de la ENEU.

B/ La cifra se refiere al periodo abril-diciembre de la ENOE.

C/ Trabajadores asegurados permanentes: Son las personas del ámbito urbano y del campo de contratación permanente que prestan a los patrones un trabajo personal subordinado y que están inscritos en el IMSS. Asegurados eventuales: Trabajador contratado en el ámbito urbano o del campo por uno o más patrones por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón.

D/ Tasas de crecimiento calculadas con el PIB trimestral anualizado base 2003, excepto 1990, el cual corresponde al PIB anual base 1993.

E/ Datos calculados con el PIB trimestral anualizado a precios corrientes base 2003, excepto 1990 que corresponde al PIB anual base 1993, y proyecciones de población de México 1990-2050 del CONAPO.

F/ Tipo de cambio promedio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidables en la República Mexicana .

G/ Se refiere a la inversión física devengada por el sector público presupuestario.

H/ La cifra corresponde a 2009.

I/ TIIE a 28 días calculada por el BANXICO a partir de marzo de 1995.

ND. No disponible. Fuente: INEGI. Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000, 2010 y Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005.

SCNM.

ENEU y ENOE.

Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el BANXICO, INEGI, SAT y la SE.

Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno.

SHCP. Deuda Pública. [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html) (24 de marzo de 2011).

CONAPO. Proyecciones de Población 1990-2050 e Indicadores demográficos 1990-2050.

IMSS. Memoria estadística y Consulta Dinámica de Información. <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/cubo.htm> (3 de mayo de 2011).

BANXICO. <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html> (24 de marzo de 2011).

CONASAMI. Salario Mínimo General. <http://www.conasami.gob.mx/> (24 de marzo de 2011).

PEMEX. Indicadores Petroleros.

Información validada al 19 de julio de 2011.

## **Quinta parte, apartado 9. Indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>359</sup>**

En el contexto de la planeación estratégica y del presupuesto con base en resultados se han definido una serie de indicadores para dar seguimiento a los compromisos de gobierno generados a partir del Plan Nacional de Desarrollo, que además podrán ubicarse en un esquema de *Balance Scorecard* lo que permitirá tomar las decisiones estratégicas. Por otro lado se espera que estos indicadores formen parte de un acervo global que conduzca a un análisis de *benchmarking*.

Sin duda se responde al propósito de presentar un sistema de indicadores globalizador o acumulativo que ofrezca un panorama periódico sobre el comportamiento de la Administración Pública Federal y del gobierno federal. No obstante puede advertirse que posiblemente las dimensiones que se están abarcando resultan de periodos un poco largos para efectos de tomar decisiones que corrijan el rumbo como se cita en el propio Plan. Es más factible que las decisiones se tomen sobre datos de registro mensual o trimestral, que alimenten a esos índices de mediano y largo plazo.

Los indicadores del Plan son los siguientes y el detalle sobre la justificación e integración de cada uno de éstos se transcribe a continuación.

### **Estrategias Transversales**

En relación con las Estrategias Transversales del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se establecieron indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género. La evolución de estos indicadores puede ser una herramienta de gran utilidad al momento de diseñar políticas públicas y, en su caso, modificar su rumbo, siempre y cuando se adapten a la realidad del país.

#### **Productividad del trabajo**

**Indicador:** Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas.

**Descripción general:** Evolución de la producción en comparación con la variación de los recursos laborales utilizados en el proceso productivo.

**Observaciones:** Este Índice resulta de la división del Índice del PIB real y el Índice de las Horas Trabajadas multiplicado por 100.

La medición del trabajo en términos de horas ilustra de manera más precisa el rendimiento del factor trabajo que una medición basada en el

---

<sup>359</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, mayo de 2013, pp. 157-169.



número de personas (o puestos de trabajo), debido a las jornadas laborales desiguales.

$$\text{IGPLEH} = \frac{\text{IPIB} \times 100}{\text{IH}}$$

**IGPLEH:** Índice Global de Productividad Laboral de la Economía.

**IPIB:** Índice del Producto Interno Bruto a precios constantes.

**IH:** Índice de Horas Trabajadas.

**Periodicidad:** Anual.

#### Comportamiento histórico:

2007	2008	2009	2010	2011	2012
100.3	100.0	94.6	98.4	99.9	100.6

**Fuente:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## Índice de Integridad Global

**Indicador:** Índice de Integridad Global.

**Descripción general:** Este Índice representa uno de los conjuntos de datos más completos del mundo, pues proporciona datos cuantitativos y el análisis de los mecanismos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional en distintos países del mundo.

**Observaciones:** El Índice se compone de seis categorías:

- 1) Organizaciones no gubernamentales, medios e información pública.
- 2) Elecciones.
- 3) Salvaguardas en conflictos de interés del gobierno y sistemas de pesos y contrapesos.
- 4) Administración pública y profesionalización.
- 5) Supervisión y control del gobierno.
- 6) Marco legal anticorrupción, imparcialidad judicial y profesionalización de la procuración de justicia.

La tarjeta de puntuación de indicadores de integridad evalúa la existencia, la eficacia y el acceso ciudadano a mecanismos clave de gobernanza y de lucha contra la corrupción, a través de más de 300 indicadores.

El Índice agrupa a los países en cinco "niveles de rendimiento", según el puntaje total agregado de un país: muy fuerte (90 +), fuerte (80 +), moderado (70 +), débil (60 +), y muy débil (< 60).

**Nota:** Actualmente, el Índice se encuentra en revisión metodológica y se espera una nueva medición a partir de 2014.

**Periodicidad:** Bienal.

**Comportamiento histórico:**

<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
63	72	68

**Fuente:** *Global Integrity*<sup>360</sup>

## **Desarrollo de Gobierno Electrónico**

**Indicador:** Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés).

**Descripción general:** El Índice evalúa los sitios de Internet oficiales de los gobiernos, enfocándose en la disponibilidad de información electrónica y prestación de servicios electrónicos que proveen. Toma valores entre "0" y "1", siendo "1" el mejor resultado posible.

**Observaciones:** Consiste en un indicador compuesto que mide la voluntad y la capacidad de las administraciones nacionales en el uso de tecnologías de la información y la comunicación para prestar servicios públicos. El EGDI es un promedio ponderado de tres valores normalizados sobre las dimensiones más importantes del Gobierno Electrónico: el alcance y la calidad de los servicios en línea, el estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano inherente.

**Periodicidad:** Bienal.

**Comportamiento histórico:**

<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
0.589	0.515	0.624

**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas (ONU).

## **Índice de Desigualdad de Género**

**Indicador:** Índice de Desigualdad de Género.

**Descripción general:** El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

---

<sup>360</sup> *Global Integrity* es una asociación que monitorea y promueve la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales.

**Observaciones:** El Índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores:

- 1) Tasa de Mortalidad Materna.
- 2) Tasa de Fecundidad Adolescente.
- 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa.
- 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios.
- 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

Se mide en una escala del "0" a "1", siendo "0" el máximo alcance de la igualdad.

**Periodicidad:** Bienal.

**Comportamiento histórico:**

2008	2010	2012
N.D.	0.408	0.382

**Fuente:** Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## México en Paz

Con base en el diagnóstico realizado en torno a la Meta Nacional "México en Paz", se propusieron dos indicadores generales a efecto de conocer el desempeño de la Administración para asegurar que los resultados de las políticas aplicadas sean los deseados.

### Estado de Derecho

**Indicador:** Índice del Estado de Derecho.

**Descripción general:** Refleja la percepción de la medida en que los agentes confían y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad del cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de existencia del crimen y la violencia.

**Observaciones:** Los Indicadores de Gobernabilidad son un conjunto de datos que resumen los puntos de vista sobre la calidad de la gobernabilidad, proporcionada por un gran número de encuestados de empresas, ciudadanos y expertos de países industriales y en desarrollo. Estos datos se obtienen de una serie de institutos de estudio, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas del sector privado. La estimación de la gobernanza oscila entre aproximadamente -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).

**Periodicidad:** Anual.

**Comportamiento histórico:**

<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
-0.53	-0.71	-0.59	-0.57	-0.49	N.D.

**Fuente:** Banco Mundial (BM).

### **Tasa de Victimización**

**Indicador:** Número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes.

**Descripción general:** Recabar información con representatividad a nivel nacional y estatal (para ciertas variables), que permita llevar a cabo estimaciones de la incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Asimismo, busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública y sobre el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia.

**Observaciones:** Los objetivos generales de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública son los siguientes:

- Hacer estimaciones sobre el número de personas que han sufrido victimización delictiva.
- Calcular el número de delitos ocurridos en el año de referencia.
- Hacer estimaciones sobre la cifra negra de los delitos y sus causas.
- Medir la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad del lugar donde viven y de diferentes ámbitos de convivencia.
- Medir el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia.
- Identificar los cambios en las actividades y los hábitos de las personas por temor al delito.
- Estimar los gastos de las personas para protegerse de la delincuencia.
- Conocer la repercusión del delito sobre las víctimas.
- Reunir información sobre las características sociodemográficas de las víctimas.
- Reunir información sobre las características del victimario y su relación con la víctima.

- Identificar actitudes y experiencias de las víctimas con las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

**Periodicidad:** Anual.

#### Comportamiento histórico:

2007	2008	2009	2010	2011	2012
N.D.	N.D.	N.D.	23,956	24,499	N.D.

**Fuente:** Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI.

### México Incluyente

Un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados contribuye al mejoramiento de la gestión, la toma de decisiones y el logro de resultados de cada programa federal, tanto en su ámbito interno como para efectos de la rendición de cuentas y la transparencia, en los términos de las disposiciones aplicables.

En este marco, el seguimiento de los indicadores que aquí se presentan permitirá monitorear el avance de las políticas relacionadas con un México Incluyente, en términos de su contribución para alcanzar un mayor nivel de desarrollo para la población.

### Carencias de la población en pobreza extrema

**Indicador:** Carencias promedio de la población en pobreza extrema.

**Descripción general:** Este indicador cuantifica el número de carencias sociales promedio de la población en pobreza multidimensional extrema. Los indicadores de carencia social identifican elementos mínimos o esenciales sin los cuales una persona no puede ejercer plenamente los derechos sociales definidos en la ley. Los indicadores de carencia son: i) rezago educativo, ii) carencia por acceso a los servicios de salud, iii) carencia por acceso a la seguridad social, iv) carencia por calidad y espacios de la vivienda, v) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y vi) carencia por acceso a la alimentación.

**Observaciones:** Variables asociadas a los derechos sociales:

- 1) Educación: asistencia a la escuela y nivel educativo obligatorio.
- 2) Salud: acceso a servicios de salud.
- 3) Seguridad social: población económicamente activa, servicios médicos, incapacidad, Afore, jubilación, pensión, etcétera.
- 4) Alimentación: inseguridad alimentaria.
- 5) Vivienda: material de pisos, techos y muros, nivel de hacinamiento.

6) Servicios de vivienda: agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar.

**Periodicidad:** Bienal.

**Comportamiento histórico:**

<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
3.9	3.7	N.D.

**Fuente:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### **Inseguridad alimentaria**

**Indicador:** Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

**Descripción general:** Este indicador identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de éstos y las experiencias de hambre.

**Observaciones:** La escala de seguridad alimentaria definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria:

- 1) Inseguridad alimentaria severa.
- 2) Inseguridad alimentaria moderada.
- 3) Inseguridad alimentaria leve.
- 4) Seguridad alimentaria.

**Periodicidad:** Bienal.

**Comportamiento histórico:**

**Porcentaje de población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación (en %):**

<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
5.91	6.58	N.D.

**Número de personas en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación (en millones)**

<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
6.5	7.4	N.D.

**Fuente:** CONEVAL.

**México con Educación de Calidad**

En relación con temas educativos se eligieron indicadores que servirán para medir la mejora en la calidad de la educación, a través de evaluaciones realizadas directamente a los estudiantes en las aulas y de indicadores para evaluar otros aspectos relacionados con la educación.

**Prueba ENLACE**

**Indicador:** Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

**Descripción general:** La aplicación de la Prueba ENLACE permite reunir información para identificar los aprendizajes que los alumnos han construido con el apoyo de los docentes, lo mismo que para detectar aquellos que se les dificultan. Esta información es útil en tres niveles: el del aula, el del centro escolar y el de las áreas educativas.

**Observaciones:** La escala con la que se define la Prueba ENLACE considera valores que van de 200 a 800 puntos, con un puntaje medio de 500 puntos.

**Periodicidad:** Anual.

**Comportamiento histórico:**

<b>Factores</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Español-Primaria (3°-6°)	507.8	513.8	520.4	532.2	542.6	550.9
Matemáticas-Primaria (3°-6°)	509.3	512.8	522.6	529.5	544.1	571.6
Español-Secundaria (1°-3°)	513.7	514.1	504.5	488.6	485.6	495.6
Matemáticas-Secundaria (1°-3°)	511.3	519.0	506.0	510.7	513.0	532.2

**Fuente:** Secretaría de Educación Pública (SEP).

## Eficiencia terminal

**Indicador:** Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional.

**Descripción general:** Mide el porcentaje de alumnos que logra concluir sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida en los programas (6 años en primaria, 3 en secundaria, 3 en media superior y 5 en superior).

Este indicador refleja los impactos de los índices de reprobación y deserción escolar a lo largo del Sistema Educativo (educación básica, media superior y educación superior). Muestra la capacidad del Sistema Educativo para avanzar en el mejoramiento del flujo escolar. En la medida en que el indicador sea más alto, se manifestará un manejo más eficiente y efectivo de los recursos destinados a la educación.

**Periodicidad:** Anual.

### Comportamiento histórico:

Factores		2010/2011	2011/2012	2012/2013e
Eficiencia Primaria	terminal	94.9%	95.1%	96.0%
Eficiencia Secundaria	terminal	83.3%	84.1%	84.5%
Eficiencia Media Superior	terminal	62.2%	61.3%	63.3%
Eficiencia Superior	terminal	71.2%	71.2%	71.1%

e/ Cifras estimadas.

**Fuente:** Secretaría de Educación Pública (SEP).

## México Próspero

Para dar seguimiento a los objetivos establecidos dentro de esta Meta Nacional, se incluyeron indicadores que permitirán dar seguimiento al desempeño del quehacer gubernamental en temas relevantes como la competitividad económica o el acceso al financiamiento. El seguimiento de estos indicadores facilitará la gestión gubernamental ya que se tendrá una referencia en relación con la eficacia de las políticas aplicadas.

## Competitividad Global

**Indicador:** Índice de Competitividad Global.

**Descripción general:** El indicador hace una valoración de "1" a "7", siendo "7" la valoración que indica mayores niveles de competitividad.

**Observaciones:** El Índice es calculado utilizando información pública disponible y la Encuesta de Opinión Ejecutiva, una encuesta realizada por el Foro Económico Mundial en conjunto con una red de institutos asociados (que incluye instituciones líderes en investigación y



organizaciones de negocios) en los países incluidos en el Informe de Competitividad Global.

**Periodicidad:** Anual.

### Comportamiento histórico:

<b>Pilares</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>
1. Instituciones	3.4	3.4	3.6
2. Infraestructura	3.7	4.0	4.0
3. Ambiente macroeconómico	5.2	5.2	5.2
4. Salud y educación básica	5.7	5.7	5.7
5. Educación superior y capacitación	3.9	4.1	4.1
6. Eficiencia en mercados de bienes	3.9	4.1	4.2
7. Eficiencia en el mercado laboral	3.8	3.9	4.0
8. Desarrollo del mercado financiero	3.8	3.9	4.2
9. Preparación tecnológica	3.6	3.7	3.8
10. Tamaño del mercado	5.5	5.6	5.6
11. Sofisticación empresarial	3.9	4.1	4.3
12. Innovación	3.0	3.2	3.3
Índice Global	4.2	4.3	4.4

**Fuente:** Foro Económico Mundial.

### Crédito Interno al Sector Privado

**Indicador:** Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB).

**Descripción general:** El Crédito Interno al Sector Privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital, créditos comerciales, otras cuentas por cobrar, entre otros, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas.

**Observaciones:** Este indicador es elaborado por el Banco Mundial utilizando datos del Fondo Monetario Internacional, estadísticas financieras internacionales y archivos de datos, estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE.

**Periodicidad:** Anual.

### Comportamiento histórico:

2007	2008	2009	2010	2011	2012
21.8	21.0	23.2	24.7	26.1	N.D.

**Fuente:** Banco Mundial (BM).

### México con Responsabilidad Global

En cuanto a los temas internacionales, se propuso la inclusión de dos indicadores que permitan conocer el desempeño del país como actor global. A través de estos indicadores se podrá medir la integración de nuestro país con el mundo y, por tanto, el impacto de las políticas enfocadas a reposicionar a México a nivel mundial, así como promover el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

#### Presencia Global

**Indicador:** Índice Elcano de Presencia Global (IEPG).

**Descripción general:** Mide la presencia global en tres dimensiones:

- 1) Economía.
- 2) Defensa.
- 3) Presencia blanda.

Para determinar la ponderación de cada una de las variables, el Instituto Elcano recurre a un panel de expertos en relaciones internacionales quienes, mediante una encuesta, definen la ponderación de cada dimensión.

**Observaciones:** Tres dimensiones del Índice:

- 1) Presencia económica (ponderada con 38.5%), incluye energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversión.
- 2) Presencia militar (ponderada con 15.5%), considera tropas y equipamiento.
- 3) Presencia blanda (ponderada con 46%), incorpora migraciones, turismo, cultura, deportes, información, tecnología, ciencia, educación y cooperación.

**Periodicidad:** Quinquenal (la última medición se realizó en 2011).

### Comportamiento histórico:

2000	2005	2010	2011
37.8	49.5	52.6	61.4

**Fuente:** Real Instituto Elcano (España).

## Índice de Globalización

**Indicador:** Índice de Globalización.

**Descripción general:** Mide las tres dimensiones principales de la globalización:

- 1) Económica.
- 2) Social.
- 3) Política.

En la construcción del Índice, cada una de las variables es transformada a una escala de "1" a "100", donde "100" es el valor máximo para una variable específica en el periodo 1970-2010 y "1" es el valor mínimo. Los valores más altos indican una mayor globalización.

**Observaciones:** A partir de los indicadores de las tres dimensiones, se calcula un Índice General de Globalización y subíndices referentes a:

- 1) Flujos económicos reales.
- 2) Restricciones económicas.
- 3) Datos sobre los flujos de información.
- 4) Datos sobre el contacto personal.
- 5) Datos sobre la proximidad cultural.

**Periodicidad:** Anual. El Índice 2013 se calculó con datos duros de 2010.

### Comportamiento histórico:

<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
58.5	58.2	59.5	59.3	N.D.	N.D.

**Fuente:** Escuela Politécnica Federal de Zúrich - KOF *Index of Globalization*.

## Quinta parte, apartado 9 a). Indicadores en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018

### Indicadores

- Índice de Transparencia Focalizada (ITF)
- Índice de Presupuesto Abierto (ITA)
- Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe
- Proporción del Gasto en Servicios Personales respecto al Gasto Programable de la Administración Pública Centralizada
- Cociente del gasto de operación administrativo
- Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF.
- Competencia en las contrataciones
- Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.
- Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet OCDE13
- Índice de Digitalización (ID).

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Transparencia Focalizada (ITF)
Objetivo transversal:	1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF.
Descripción general:	El índice permitirá evaluar la difusión de información socialmente útil por medio de los portales institucionales de las dependencias y entidades de la APF, tomando en cuenta indicadores de operatividad, pertinencia, comprensión y calidad de la información.
Observaciones:	<p>El ITF se integra por cuatro indicadores, a los cuales se asigna una ponderación de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operatividad (10%): entendiéndose ésta como el contar con una plataforma informática funcional que permita la difusión segura de información y que considere: ruta de acceso, condicionamiento, enlaces y seguridad.</li> <li>2. Pertinencia (24%): si la información publicada contribuye en la toma de decisiones, minimización de riesgos o solución de algún problema público.</li> <li>3. Información comprensiva (36%): entendiéndose como la publicación de información completa y actualizada en un lenguaje claro, comprensible y sencillo para el ciudadano.</li> <li>4. Calidad (30%): la información publicada es accesible, cuenta con un sustento documental es imparcial y oportuna (es decir que ha sido actualizada, al menos una vez, durante los seis meses previos a la consulta)</li> </ol> <p>A diciembre de 2012 el número de temas publicados por todo el Gobierno de la República fue de 725, sin embargo, es necesaria su revisión para determinar cuáles de éstos cumplen con las características de información socialmente útil o focalizada y determinar un universo promedio.</p>
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	Micrositios de Transparencia Focalizada de las dependencias y entidades de la APF.
Referencias adicionales:	Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional. SFP.
<b>Línea base 2013: 5%</b>	
<b>Meta 2018: 80%</b>	
<b>Indicador para 2014: 27.48%</b>	

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Presupuesto Abierto (IPA)
Objetivo transversal:	1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF
Descripción general:	Evalúa los avances en transparencia presupuestaria a nivel mundial. El Índice se genera a partir de una encuesta realizada por la asociación internacional que lleva a cabo el Índice, en la cual se evalúa la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria que se difunde en una escala del 0 al 100. En su medición de 2012 que incluyó en su análisis 100 países, México se ubicó en el lugar 23 a nivel mundial.
Observaciones:	Los documentos en que se basa la medición son: Documento preliminar del presupuesto Propuesta de presupuesto del ejecutivo Presupuesto aprobado Presupuesto ciudadano Informes entregados durante el año Revisión de mitad de año Informe de fin de año Informe de Auditoría
Frecuencia de medición:	Bienal
Fuente:	International Budget Partnership. <a href="http://internationalbudget.org">http://internationalbudget.org</a> <a href="http://survey.internationalbudget.org/">http://survey.internationalbudget.org/</a>
Referencias adicionales:	Unidad de Evaluación del Desempeño. SHCP. Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental. SFP.
<b>Línea base 2012: 61</b>	
<b>Meta 2018: 81</b>	
La información del indicador para <b>2014</b> aún no se encuentra disponible. Corresponde al International Budget Partnership la elaboración de este índice. El método de cálculo puede ser consultado y replicado a través de la calculadora del IPA en línea, disponible en: <a href="http://survey.internationalbudget.org/#profile/MX">http://survey.internationalbudget.org/#profile/MX</a> .	

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe
Objetivo transversal:	2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados a fin de mejorar el desempeño de la APF y el gasto federalizado.
Descripción general:	El Índice de Gestión para Resultados, se integra por cinco variables: 1) planificación para resultados, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y 5) monitoreo y evaluación. El índice mide la capacidad institucional de los países para implementar y aprovechar la GpR, lo cual permite medir el fortalecimiento de la GpR a fin de mejorar el desempeño de la APF y el gasto federalizado.

Observaciones:	Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Dichos elementos se ordenan en tres categorías: componentes, indicadores y requisitos mínimos o variables. Las tres categorías se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpR de un país. La información de los cinco pilares se recaba mediante diagnósticos, realizados en cuatro etapas: durante la primera se examinan los marcos legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizan los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones; en la segunda etapa se realizan entrevistas a funcionarios de gobierno; en la tercera etapa se asignan valores a las variables con base en la información y la documentación obtenidas, y se elabora un borrador de informe que es sometido a revisión, y el cuarto paso es la validación de los informes con las autoridades del país.	
Frecuencia de medición:	Bienal	
Fuente:	Sistema de Evaluación Prodev, Banco Interamericano de Desarrollo.	
Referencias adicionales:	Unidad de Evaluación del Desempeño. SHCP.	
	Línea base 2010: 3.3	Meta 2018: 4.2
La información del indicador para <b>2014</b> aún no se encuentra disponible.		

FICHA DE INDICADOR		
Elemento	Características	
Indicador:	Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable de la Administración Pública Centralizada.	
Objetivo transversal:	3. Optimizar el uso de los recursos en la APF.	
Descripción general:	Es el cociente del gasto ejercido en servicios personales entre el gasto programable neto ejercido de Administración Pública Centralizada.	
Observaciones:	$\%SP = \frac{GSP_i}{GP_i}$ <p>Dónde:            %SP=17.8%            GSP<sub>i</sub>=Gasto ejercido en servicios personales de la Administración Pública Centralizada.            GP<sub>i</sub>=Gasto Programable neto ejercido de la Administración Pública Centralizada.</p>	
Frecuencia de medición:	Anual	
Fuente:	Sistemas de información institucionales de la SHCP.	
Referencias adicionales:	Unidad de Política y Control Presupuestario. SHCP.	
	Línea base 2012	Meta 2018
	17.8%	16.9% (Reducción de 5% en la proporción de gasto en servicios personales con relación al gasto programable neto de la Administración Pública Centralizada)
Para 2013 este indicador se elevó a 18.4%. Aún no está disponible para 2014.		

FICHA DE INDICADOR					
Elemento	Características				
Indicador:	Cociente del gasto de operación administrativo.				
Objetivo transversal:	3. Optimizar el uso de los recursos en la APF				
Descripción general:	El cociente del gasto de operación administrativo del año corriente entre del gasto de operación administrativo del año inmediato anterior. El resultado del cociente anterior deberá ser menor a la inflación observada en el año corriente.				
Observaciones:	$\frac{GO_i}{GO_{i-1}} \leq \pi$ <p>Dónde:  <math>GO_i</math> = Gasto Operativo del año <math>i</math>  <math>GO_{i-1}</math> = Gasto Operativo del año <math>i-1</math>  <math>\pi</math> = Tasa de Inflación Anual del año <math>i</math></p>				
Frecuencia de medición:	Anual				
Fuente:	Sistemas de información institucionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).				
Referencias adicionales:	Unidad de Política y Control Presupuestario. SHCP				
	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>Línea base 2012</th> <th>Meta 2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Para 2012 el incremento en el gasto de operación administrativo ejercido respecto al año anterior ascendió a 4.2%.</td> <td>Mantener la tasa de crecimiento en el gasto de operación administrativo por debajo de la inflación del mismo periodo.</td> </tr> </tbody> </table>	Línea base 2012	Meta 2018	Para 2012 el incremento en el gasto de operación administrativo ejercido respecto al año anterior ascendió a 4.2%.	Mantener la tasa de crecimiento en el gasto de operación administrativo por debajo de la inflación del mismo periodo.
Línea base 2012	Meta 2018				
Para 2012 el incremento en el gasto de operación administrativo ejercido respecto al año anterior ascendió a 4.2%.	Mantener la tasa de crecimiento en el gasto de operación administrativo por debajo de la inflación del mismo periodo.				

Para 2013 el cociente se redujo a -8.0%. Aún no está disponible para 2014.

FICHA DE INDICADOR			
Elemento	Características		
Indicador:	Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF.		
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.		
Descripción general:	Establece el nivel de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios de las dependencias y entidades.		
Observaciones:	Nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios de las dependencias y entidades. La línea base se construirá con la información del 2014		
Frecuencia de medición:	Anual		
Fuente:	Registros de información de la SFP.		
Referencias adicionales:	Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública. SFP		
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tbody> <tr> <td>Línea base 2013, aunque se parte de la información del 2014, la cual alcanzó el 71.08%</td> <td>Meta 2018: 80%</td> </tr> </tbody> </table>	Línea base 2013, aunque se parte de la información del 2014, la cual alcanzó el 71.08%	Meta 2018: 80%
Línea base 2013, aunque se parte de la información del 2014, la cual alcanzó el 71.08%	Meta 2018: 80%		

□

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Competencia en las contrataciones
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF

Descripción general:	<p>a. Número de proposiciones que, en promedio, son presentadas en los procedimientos de contratación competidos: licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres personas (eficacia).</p> <p>b. Número de convocados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas (eficacia).</p> <p>La competencia entre los licitantes es una manera de asegurar que la APF obtenga las mejores condiciones de contratación en cuanto a precio y calidad. Favorecer la competencia en las contrataciones públicas implica llevar a cabo una serie de acciones que fomenten la participación de los particulares y reduzcan los riesgos de colusión entre los mismos, de modo que los resultados alcanzados con las líneas de acción en esta materia, se reflejarán en una mayor participación de proveedores y contratistas en los procedimientos de contratación pública, la cual es medible a través del número de proposiciones efectivas presentadas por los licitantes en los procedimientos de contratación.</p>				
Observaciones:	<p>El indicador está expresado como promedio anual, en donde dicho promedio se estima como la media aritmética de los procedimientos de contratación:</p> $\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_{ij}$ <p>Dónde:</p> <p><math>a_i</math> = Número de proposiciones por procedimiento de contratación.</p> <p><math>j</math> = Licitación pública, invitación a cuando menos tres personas.</p>				
Frecuencia de medición:	Anual				
Fuente:	Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental sobre Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, CompraNet.				
Referencias adicionales:	Unidad de Política de Contrataciones Públicas. SFP.				
	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Línea base 2012</th> <th style="width: 50%;">Meta 2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 1.94  Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 3.06  Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 0.99 </td> <td> Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 4<sup>12</sup>  Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 6  Proposiciones por invitación a cuando menos tres personas = 3 </td> </tr> </tbody> </table>	Línea base 2012	Meta 2018	Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 1.94 Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 3.06 Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 0.99	Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 4 <sup>12</sup> Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 6 Proposiciones por invitación a cuando menos tres personas = 3
Línea base 2012	Meta 2018				
Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 1.94 Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 3.06 Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 0.99	Proposiciones por procedimiento de licitación pública = 4 <sup>12</sup> Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas = 6 Proposiciones por invitación a cuando menos tres personas = 3				

Para 2014: El número de proposiciones por procedimiento de licitación pública alcanzó 5.43;  
El número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas alcanzó 7.3;  
El número de proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas alcanzó 3.04



FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.
Objetivo transversal:	4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
Descripción general:	Mide el impacto de la implementación de las políticas de orientación a objetivos estratégicos de estructuras y profesionalización de los recursos humanos.
Observaciones:	La fórmula de medición es: Número de Instituciones de la APF que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados / Total de Instituciones de la APF *100 La línea base se construirá con la información del 2014
Frecuencia de medición:	Bienal * Se tomará la primera medición en 2014
Fuente :	Registros de información proporcionada por las dependencias y entidades de la APF a la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF
Referencias adicionales:	Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. SFP
Línea base 2013	
Meta 2018	
N.D. La línea base se construirá con información del 2014 (47.49% preliminar)	
90%	

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet OCDE13
Objetivo transversal:	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento
Descripción general	Mide el porcentaje de individuos (16-74 años) que han utilizado Internet para interactuar con las autoridades públicas en los tres meses anteriores a la encuesta. Los datos se recogen a través de la encuesta anual de la Comunidad de Eurostat en el uso de las TIC en los hogares y por individuos.
Observaciones:	La provisión de los servicios en línea aumenta el acceso a los mismos y proveer de una mayor facilidad y experiencia para los usuarios, mientras al mismo tiempo se reducen los costos para todos, incluyendo al interior de los gobiernos.
Frecuencia de medición:	Anual
Fuente:	OCDE14.
Referencias adicionales:	Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia.
<b>Línea base 2012: 1.2%</b>	
<b>Meta 2018: 15%</b>	
Para 2014: N.D.	

FICHA DE INDICADOR	
Elemento	Características
Indicador:	Índice de Digitalización (ID).
Objetivo transversal:	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento

Descripción general	Mide el efecto acumulativo de la adopción y uso de las TIC en el tejido económico y social de un país determinado, a través de su integración en tres niveles: individual, empresas económicas y sociedades. El índice identifica cuatro fases de desarrollo en digitalización: 1) Avanzados (ID > 50); 2) Transicionales (35 < ID < 50); 3) Emergentes (20 < ID < 35); 4) Limitados (ID < 20).	
Observaciones:	El índice ha sido calculado para 184 países, con datos a partir del año 2004. Está integrado por 6 componentes: 1) Asequibilidad, 2) Confiabilidad, 3) Acceso, 4) Capacidad, 5) Uso y 6) Capital humano. Cada uno de los cuales está integrado por diversos subindicadores.	
Frecuencia de medición:	Anual	
Fuente:	Katz, R., Koputroumpis, P. y Callorda, F. "The Latin American path towards digitization".	
Referencias adicionales:	Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia.	
	Línea base 2011: 37.05	Meta 2018: 59.29
	Para 2014: N.D.	