

¿GOBERNAR POR RESULTADOS?

En el año 2007, como consecuencia de su decisión de adoptar un enfoque de “presupuesto basado en resultados”, el Ejecutivo Federal estableció una ambiciosa política de evaluación del desempeño para el conjunto de la Administración Pública Federal (APF), instrumentada a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Este suceso marcó un importante punto de inflexión en un proceso de sucesivas reformas administrativas que inició hace más de una década, ya que introduce de forma generalizada un enfoque de gestión por resultados a la APF, en un contexto en el que aún se encuentra inacabada la necesaria tarea de establecer una burocracia sana y funcional que garantice una actuación legal, profesional e imparcial.

¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano analiza la pertinencia del diseño de la versión mexicana de reformas de evaluación del desempeño y su potencial para mejorar la calidad del gasto público y la modernización de la administración pública. Discute también otros aspectos poco abordados en esta clase de análisis, como son las implicaciones de este tipo de políticas para el sistema de rendición de cuentas y el fortalecimiento democrático. Para ello, toma en consideración el papel que juegan y deberían jugar actores externos al Poder Ejecutivo, como el Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), e incluso externos al Estado mismo, como las propias organizaciones de la sociedad civil (OSCS).

GESOC, Agencia para el Desarrollo, A. C. es una organización de la sociedad civil dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, OSCS y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

¿GOBERNAR POR RESULTADOS?



Alejandro González Arreola (Coordinador)

¿GOBERNAR POR RESULTADOS?

IMPLICACIONES DE LA
POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO DEL GOBIERNO
MEXICANO

Alejandro González Arreola (Coordinador)

¿GOBERNAR POR RESULTADOS?

IMPLICACIONES DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO MEXICANO

ALEJANDRO GONZÁLEZ
COORDINADOR

DANIELA T. BARBA
ALONSO CERDÁN
MOISÉS DOMÍNGUEZ P.
DIONISIO ZABALETA
FABIOLA ZERMEÑO



Primera edición, 2008

© GESOC, S. A.

Edición

Jessica Juárez

Diseño

Ricardo Valdés

Derechos reservados conforme a la ley.

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier medio mecánico o electrónico sin permiso escrito del editor.

Impreso en México

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| AGRADECIMIENTOS | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| ORÍGENES, FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA OBRA | 11 |
| LA ORGANIZACIÓN DE LA OBRA | 17 |
| 1. MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN | 23 |
| LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, EL PARADIGMA GERENCIAL Y EL ROL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO | 24 |
| EL PARADIGMA GERENCIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA | 30 |
| HACIA UN MARCO PARA ANALIZAR LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO | 35 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 39 |
| 2. UNA MIRADA INSTITUCIONAL A LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: ALGUNAS IMPLICACIONES A LA LUZ DEL PARADIGMA GERENCIALISTA | 42 |
| LA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: ¿HACIA UN MODELO DUAL? | 49 |
| IMPLICACIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA A LA LUZ DE LAS PREMISAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA | 67 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 73 |
| 3. ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES SOCIALES IMPLEMENTADO EN 2007: EL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN Y LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO | 74 |

| | |
|--|------------|
| LA FUERZA LEGAL E INSTITUCIONAL DEL CONEVAL | 75 |
| EL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2007 | 83 |
| MATRIZ DE MARCO LÓGICO | 89 |
| 4. ORIENTACIÓN A RESULTADOS Y PROCESO PRESUPUESTARIO: ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO | 111 |
| EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES | 115 |
| EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA IMPLANTACIÓN DEL PARADIGMA DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO | 123 |
| ALGUNAS LÍNEAS PROSPECTIVAS SOBRE LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA | 131 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 138 |
| 5. ORIENTACIÓN A RESULTADOS Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: ALGUNAS LÍNEAS PROSPECTIVAS SOBRE EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN MÉXICO | 140 |
| ANTECEDENTES RECIENTES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO | 142 |
| EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN MÉXICO | 147 |
| LA INCLUSIÓN DEL PMG EN EL SED | 164 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 167 |
| 6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: EL PAPEL DEL LEGISLATIVO | 170 |
| LA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO EN LA IMPLANTACIÓN DE LAS REFORMAS DE LA NGP | 171 |

| | |
|--|------------|
| FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO CLAVE PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL | 184 |
| LAS BASES INSTITUCIONALES DE LA ASF | 191 |
| FORTALEZAS Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD DE MEJORA EN LA LABOR DE LA ASF | 203 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 214 |
| 7. ORIENTACIÓN A RESULTADOS Y SOCIEDAD CIVIL: EL ROL DE LAS OSCS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL VALOR PÚBLICO DE LA AP | 220 |
| LAS OSCS Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO | 221 |
| LAS OSCS Y LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO FEDERAL: CONVERGENCIAS EN LA AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO | 228 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 233 |
| CONCLUSIONES. BALANCE GENERAL Y RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO | 235 |
| BALANCE GENERAL DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES | 238 |
| LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN | 243 |
| LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA LAS OSCS | 245 |
| BIBLIOGRAFÍA | 249 |
| ACRÓNIMOS Y SIGLAS | 263 |
| AUTORES | 267 |

AGRADECIMIENTOS

Como coordinador de esta obra, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que hicieron posible su publicación.

En primer lugar, reconocer el esfuerzo y la calidad del trabajo de mis compañeros autores que en su gran mayoría son también compañeros de viaje en GESOC, ese microcosmos en el que día a día imaginamos nuevas formas de hacer y de incidir.

Tuvimos la suerte de contar con los atinados y valiosos comentarios de Ernesto Velasco, quien además de gran amigo es una de las personas más conocedoras de la teoría y la realidad de la administración pública de nuestra generación.

Esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo brindado a GESOC por la Fundación William y Flora Hewlett. Gracias a C.R. Hibbs, a Guadalupe Mendoza y a Erika Ramos por creer en este proyecto que comienza ya a dar sus primeros pero prometedores frutos.

Agradezco también el apoyo del equipo ejecutivo de GESOC, ya que sin ellos esta obra nunca hubiera visto la luz del día, particularmente a Claudia Huerta y a Diego Granados.

Reconozco y aprecio la titánica labor de cuidado de la edición y de diseño realizada por Jessica Juárez y Ricardo Valdés.

Por supuesto, agradezco infinitamente a Carolina y Emiliano por todo lo que hicieron y lo que dejaron de hacer para que esta empresa fuera posible.

Alejandro González Arreola

INTRODUCCIÓN

ALEJANDRO GONZÁLEZ ARREOLA

ORÍGENES, FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA OBRA

En los últimos veinte años, el Estado y, particularmente, su aparato administrativo han experimentado una importante transformación en su tamaño, formas de organización y operación. Aún y cuando el discurso político que ha sustentado dicha transformación enfatiza la necesidad de restablecer el sentido de misión de los gobiernos desde una perspectiva de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, la realidad es que éste ha sido un proceso en el cual los Estados se han visto obligados a incursionar en razón de los serios problemas de finanzas públicas que han enfrentado y del cuestionado desempeño de sus programas y servicios, aspectos que terminaron por erosionar su legitimidad y la confianza que los ciudadanos les habían depositado como agentes con la capacidad directiva requerida para efectuar los resultados de valor que sus sociedades requieren y reclaman.

Aunque las causas de la postración en la que se encontraba el Estado social (en los países desarrollados) y el Estado desarrollador (en Latinoamérica) a principios de los años ochenta eran múltiples, las reformas centraron su atención en su aspecto más visible: la Administración Pública (AP). A ésta se le atribuían graves fallas en las áreas que, supuestamente, debían ser su principal aporte al gobierno: la corrección de sus análisis y la eficiencia de sus operaciones (Aguilar, 2007). En los países desarrollados, particularmente en el Reino Unido y en Estados Unidos, la respuesta fue el emprendimiento de un conjunto de reformas de alcance estrictamente adminis-

trativo que ponían en el centro de la discusión la necesidad de modificar las formas burocráticas de dirección, organización y operación que habían sustentado —exitosamente— a la AP a lo largo del siglo XX, con base en su orientación irrestricta a los procedimientos normativos, la racionalidad y la especialización funcional. Esta agenda de reforma se integra en lo que hoy conocemos como Nueva Gestión Pública (NGP).¹

Si bien es cierto que la NGP no puede ser considerada como un paradigma integrado por un paquete de medidas estandarizadas, y que en el mejor de los casos se podría considerar como un arreglo disperso de doctrinas (Hood y Jackson, 1997), es posible destacar un aspecto que ha ocupado un papel primordial dentro de sus distintas versiones teóricas y prácticas: la necesidad de transformar la AP en un sentido gerencial. Desde la perspectiva de la NGP, buena parte de los problemas financieros y de la insatisfacción ciudadana que enfrentan los gobiernos y sus servicios públicos se explican por el cariz pasivo y adverso al riesgo de una AP más enfocada a la observación de reglas e instrucciones de la autoridad que a la producción de resultados de valor para su sociedad.

En respuesta, la NGP propone modificar el tipo de normatividad, las formas de organización y de dirección que sustentan a la AP tradicional para transformarla en una administración activa, ejecutiva, emprendedora, orientada a resultados y responsable de ellos. Esto implica transitar de una responsabilidad basada principalmente en la observancia de procedimientos normativos y técnicos a otra basada en la obtención (a costos razonables) de resultados e impactos relevantes y apreciados por la comunidad política (*performance*,

¹ Fue Christopher Hood, en su ya famoso artículo de 1991 “A public management for all seasons?”, quien popularizó la utilización del término de Nueva Gestión Pública —New Public Management, o NPM por sus siglas en inglés— al referirlo a la agenda de reforma emprendida por el Reino Unido en la década de los ochenta.

not conformance). En suma, una AP preocupada y ocupada por su desempeño.

Aunque la introducción de las reformas de gestión del desempeño a la AP tiene ya una añeja historia², su uso generalizado ha estado estrechamente relacionado con las reformas de NGP, las cuales implican la implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de las unidades administrativas, de los programas que se implementan y de los funcionarios a cargo de éstos, con base en la definición de estándares e indicadores de desempeño pertinentes y la utilización de tecnologías de información.

Esto se debe a que el paradigma gerencial, a través de la gestión del desempeño, aspira a establecer un nuevo patrón de gestión de la AP centrado en la información y en la evaluación (*management by information, by evaluation*) (Aguilar, 2007), más que en el estilo de mando y control de la burocracia tradicional (*administration by convention*). En suma, una medición y evaluación sistemática *del* desempeño que hagan posible una gestión *por* desempeño. Esto, a su vez, implica pasar de un tipo de control administrativo y de una rendición de cuentas basada en el cumplimiento de los ordenamientos jerárquico–funcionales y normativos, a otro de tipo gerencial, basado en el cumplimiento de resultados.

Aunque en algunos países desarrollados este tipo de reformas tiene sus antecedentes en los años ochenta, su introducción es de reciente cuño en Latinoamérica. En el caso de México, aún y cuando desde los años noventa se apuntaba hacia la introducción del paradigma de orientación a resultados en la AP, éste cobró fuerza en los últimos tres años con la intro-

² Algunos autores afirman que a finales del siglo XIX se pueden observar los primeros ejemplos de la utilización de dichos mecanismos. Los antecedentes más cercanos a los sistemas con los que actualmente se cuenta podrían ser la Gestión por Objetivos de Drucker o los sistemas de presupuestación por programas, ambos mecanismos que se popularizaron en las décadas de los cincuenta y sesenta (Heinrich, 2003).

ducción de un conjunto de reformas legales y ordenamientos administrativos secundarios (de los cuales se dará cuenta en el segundo capítulo) que alcanzaron su punto culminante con la reforma hacendaria impulsada por el Ejecutivo Federal a finales de 2007. Ante la necesidad de cobrar más impuestos, el gobierno se vio obligado a asumir compromisos de mayor austeridad y de un uso más racional y productivo del gasto público, al vincularlo directamente a los resultados de sus programas. Con ello, México entraba de lleno, por la vía del proceso presupuestario, a la introducción de una gestión pública con un enfoque por resultados. Baste recordar la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2008, en la que el ejecutivo planteó que:

a partir del PPEF 08 se adopta el enfoque de presupuesto basado en resultados como un nuevo modelo de presupuestación, que permitirá que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados esperados y obtenidos de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar el impacto y la calidad del gasto público federal, así como la rendición de cuentas y la transparencia. Para lograr lo anterior, se realizará una permanente evaluación del desempeño que permitirá realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas presupuestarios, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos (SHCP, 2007; 3).

Para hacer posible este compromiso, el Ejecutivo Federal puso en marcha una ambiciosa política de evaluación del desempeño articulada en lo que hoy se conoce como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyo diseño e implementación han corrido a cargo, principalmente, de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien ha sido ampliamente asesorada en esta empresa por organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

Con esto, la introducción del paradigma gerencial y de orientación a resultados ha tomado carta de naturalización en la AP mexicana. No es más un “fantasma” que corre por los pasillos de las agencias multilaterales establecidas en México, ni en los mares de tinta de las instituciones académicas y, a juzgar por las experiencias recientes de otros países latinoamericanos como Chile, Colombia, Costa Rica o Uruguay, no es una agenda que el gobierno mexicano vaya a abandonar en el corto plazo. Por ello, entre otras razones que analizaremos más adelante, vale la pena reconocerla y abordarla como una tendencia con potencial para modificar no sólo las formas de organización, dirección y operación de la AP misma, sino también importantes aspectos de las relaciones entre los distintos poderes del Estado y de éste con los actores societales, tal y como ya ha sucedido en algunos de los países desarrollados (Pollitt, 1986).

De aquí que uno de los principales objetivos de esta obra sea el de contribuir a la apertura temprana de un debate público e informado sobre las implicaciones de la introducción del paradigma gerencial y del enfoque de orientación a resultados en la AP mexicana que trascienda las esferas de los *usual suspects*: la propia AP, los organismos multilaterales y los pocos académicos latinoamericanos inmersos en el tema. Esto, a partir de un análisis que aborde no sólo las implicaciones tradicionales de este debate centradas en la pertinencia del diseño de la versión mexicana de reformas de evaluación del desempeño y su potencial para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, así como la modernización de la AP, sino también otros aspectos poco abordados en este tipo de análisis como son sus implicaciones para el sistema de rendición de cuentas, el fortalecimiento democrático y actores externos al Poder Ejecutivo como el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Fe-

deración (ASF), e incluso para actores externos al Estado mismo como las organizaciones de la sociedad civil (OSCs).

El principal reto que nos propusimos alcanzar fue el de realizar una obra con rigor académico, pero que no estuviera hecha por y para la comunidad académica interesada en el tema sino teniendo como destinatarios a quienes se enfrentan diariamente a la difícil tarea de abordar y tomar decisiones relacionadas con los temas que aquí se abordan: funcionarios públicos, legisladores y sus equipos técnicos, líderes y colaboradores de OSCs, fundaciones internacionales que abordan y financian estos temas en México y Latinoamérica, entre otros.

Es importante destacar que la principal limitación que enfrentó nuestra investigación es el poco tiempo de implantación y operación con el que cuenta la política de evaluación del desempeño del Ejecutivo Federal. Es por ello que optamos por asumir un enfoque de análisis comparado basado principalmente en el diseño de la política y, en la medida de lo posible, documentamos y analizamos los aspectos de implementación hasta ahora emprendidos, realizando análisis prospectivos cuando fue necesario. Para ello, buscamos incluir las voces y perspectivas de los principales actores involucrados en el diseño e implementación de la política de evaluación. En este sentido, tuvimos la suerte de celebrar importantes e interesantes entrevistas con personal directivo de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), funcionarios de algunas dependencias ejecutoras y usuarias de la política de evaluación del desempeño como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), así como de la ASF y otras instancias del Congreso de la Unión, como el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Asimismo, contamos con la participación de dos consultores especializados en evaluación de programas públicos que colaboraron en la primera generación de evaluaciones realizadas bajo la nueva política de evaluación (las llamadas evaluaciones de “consistencia y resultados”). A pesar de las

previsiones antes descritas, reconocemos que los procesos de diseño e implementación de una política son dinámicos y complementarios, particularmente en sus etapas iniciales, por lo que nuestras conclusiones serán —en el mejor de los casos— parciales y estarán sujetas a futuras revisiones. Este hecho recoge el espíritu mismo de la obra: plantear un conjunto de ideas cuyo éxito radique en la discusión pública y crítica de las mismas, más que en su corrección absoluta y lapidaria.

LA ORGANIZACIÓN DE LA OBRA

El libro consta de dos partes. La primera cumple con una función analítico–descriptiva de la política de evaluación del desempeño, que en este tipo de temas resulta tan útil como necesaria, respondiendo principalmente a las siguientes preguntas:

1. ¿En qué consiste el paradigma gerencial y de orientación a resultados en la AP y qué rol juega la evaluación del desempeño en éste? ¿Bajo qué criterios podemos analizar la pertinencia del diseño de la política de evaluación del desempeño en el caso mexicano y sus implicaciones para la modernización administrativa, el fortalecimiento democrático y la rendición de cuentas?
2. ¿En qué consiste la política de evaluación del Ejecutivo Federal mexicano? ¿A qué tipo de modelo obedecen su concepción y diseño en relación con otras experiencias internacionales?
3. ¿Qué evalúa y a qué nivel? ¿Cómo lo hace y para qué? ¿Qué se hace con la información generada?

El primer capítulo, “Marco teórico y analítico de la investigación”, a cargo de Alejandro González y Alonso Cerdán, ofrece una discusión teórica sobre el paradigma gerencial y de orientación a resultados en la AP, enfatizando especialmente el rol

que juega la evaluación del desempeño en dicho paradigma, así como los sistemas de monitoreo y seguimiento que suelen sustentarla. Posteriormente, se ofrece un marco analítico que, desde una perspectiva comparada, permitirá identificar y analizar las características distintivas de la nueva política mexicana de evaluación del desempeño, así como las ventajas y desventajas que ofrece para fortalecer la democracia, la rendición de cuentas y la modernización administrativa de la propia AP.

En el segundo capítulo, “Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, Dionisio Zabaleta, realiza una acuciosa reconstrucción del diseño institucional del SED y, a la luz del marco analítico ofrecido en el primer capítulo, discute y responde desde una perspectiva comparada las preguntas relacionadas con su naturaleza y características, analizando sus potenciales alcances y limitaciones, así como algunas posibles tensiones que se pueden prever en su implementación a partir de la desvinculación existente entre la política de evaluación del desempeño y otras premisas básicas de la NGP, tales como la autonomía y la rendición de cuentas gerencial.

Finalmente, en el capítulo tercero, “Análisis del esquema de evaluación de programas federales sociales implementado en 2007: el programa anual de evaluación y la matriz de marco lógico”, Moisés Domínguez y Fabiola Zermeño profundizan en el proceso de implementación de la nueva política de evaluación del desempeño, discutiendo la pertinencia de algunas de sus herramientas analíticas clave como la “matriz de marco lógico”, el rol que juegan actores como el Coneval, así como la primera generación de evaluaciones tendientes a valorar la consistencia y los resultados de los programas con reglas de operación. Para ello, los autores abrevan de su propia experiencia como consultores especializados en evaluación de programas públicos y participantes de esta primera generación de evaluaciones realizadas durante la segunda mitad del año 2007.

En la segunda parte de la obra se analizan cuatro de las principales implicaciones de la política de evaluación del desempeño del Ejecutivo Federal:

1. ¿Cuál es la relación entre la nueva política de evaluación del desempeño y el proceso presupuestario? ¿Cuáles son sus alcances y límites para mejorar la calidad del gasto del público a partir de la introducción del presupuesto basado en resultados?
2. ¿Se inserta la nueva política de evaluación del desempeño en el marco de una reforma de mayor alcance con capacidad para modificar las formas de dirección, operación y control de la AP mexicana?
3. ¿Cuál es el papel del Poder Legislativo en la nueva política de evaluación del desempeño para fortalecer la rendición de cuentas y robustecer la orientación a resultados de la AP?
4. ¿Cuál es el papel que pueden jugar las OSCS para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el robustecimiento de la orientación a resultados de la AP?

En el capítulo cuarto, “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, Dionisio Zabaleta aborda las implicaciones de la nueva política de evaluación del desempeño para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PBR) en México. Para ello, realiza un interesante recorrido por la literatura internacional sobre PBR y su racionalidad inspirada en el paradigma gerencial, así como los aspectos clave en la implementación de este tipo de esquemas con base en las principales experiencias internacionales para, posteriormente, analizar la forma en la que el PBR está siendo concebido e introducido en el caso mexicano.

En el capítulo quinto, “Orientación a resultados y modernización del sector público: algunas líneas prospectivas sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión en México”, Dionisio Zabaleta aborda y analiza la dimensión “no presupuestal” de

la nueva política de evaluación del desempeño concretada en el incipiente Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), cuyo diseño e implementación está a cargo de la SFP y cuyo énfasis está en la modernización administrativa. En un esfuerzo prospectivo, el autor estudia la forma en la que se espera que la lógica de reforma organizacional se vincule con la evaluación del desempeño de los programas públicos para, después, discutir las principales tensiones y contradicciones observadas —al menos en el nivel del diseño programático— entre el paradigma de orientación a resultados de la evaluación de los programas federales y la mejora de la gestión burocrática.

En el capítulo sexto, “Evaluación del desempeño y rendición de cuentas de las instituciones públicas: el papel del Legislativo”, Daniela Barba aborda un tema que representa una de las principales contribuciones de la obra en razón de la escasa investigación empírica existente en la literatura referida a los países latinoamericanos: el papel fundamental del Poder Legislativo, bajo el paradigma gerencial y de orientación a resultados más allá del pbr. Desde una perspectiva comparada, Daniela Barba analiza las posibles vías por las que el Poder Legislativo puede ser un protagonista activo en la política de evaluación del desempeño, destacando su función como auditor del desempeño del Ejecutivo a través de la ASF, como potencial “metaevaluador” del SED, como espacio privilegiado para incentivar la utilización de la información resultante de las evaluaciones mediante la apertura de un debate público sobre las políticas y los programas presupuestarios y, por supuesto, como actor regulador de la política de evaluación a partir de su capacidad legislativa en el tema. Sin embargo, alerta sobre la prevalencia de importantes áreas grises y vacíos en el actual diseño institucional de la política y del Congreso de la Unión que estarían limitando la realización adecuada de estos roles.

En el capítulo séptimo, “Orientación a resultados y sociedad civil: el rol de las OSCS en el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el valor público de la AP”, Alejandro González aborda las implicaciones de la introduc-

ción del paradigma gerencialista para la acción pública de las OSCS. Asimismo, analiza los posibles roles que dichos actores pueden jugar para fortalecer una mayor orientación de la AP a los resultados de valor que demandan los ciudadanos, con apego a prácticas de transparencia y rendición de cuentas a partir de la utilización proactiva y masiva de la información derivada de las evaluaciones del SED.

Por último, Alejandro González, Dionisio Zabaleta y Alonso Cerdán ofrecen un conjunto de consideraciones finales y conclusiones en torno a los temas abordados, delineando una agenda de acción e incidencia para la mejora de la política de evaluación del desempeño, que tiene como destinatarios principales al Congreso de la Unión y a las OSCS.

1. MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN

ALEJANDRO GONZÁLEZ Y ALONSO CERDÁN

En 2007, en el marco de la decisión del Ejecutivo Federal de “adoptar un enfoque de presupuesto basado en resultados” (SHCP, 2007; 3), se estableció una ambiciosa política de evaluación del desempeño para el conjunto de la Administración Pública Federal (APF), instrumentada a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Programa de Mejora de la Gestión (PMG).

Bajo este marco, esta obra propone estudiar el tema desde dos dimensiones. La primera se orienta a identificar y analizar las características distintivas de la nueva política mexicana de evaluación del desempeño, así como los alcances y límites de su diseño en relación a otras experiencias internacionales. La segunda se enfoca en analizar las implicaciones fundamentales de la política federal de evaluación del desempeño, su relación con el proceso presupuestario y la modernización administrativa, por un lado; y las potenciales áreas de incidencia que se abren para el Poder Legislativo y otros actores sociales en aras de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el robustecimiento de la orientación a resultados de la AP, por el otro.

Para tales efectos, en el presente capítulo se realizará una breve discusión sobre los fundamentos teóricos que sustentan el paradigma gerencial y la racionalidad de su introducción en el caso de la política de evaluación del desempeño mexicano, así como sus implicaciones normativas para mejorar la capacidad de gestión de la AP y la calidad del gasto público. Asimismo, se discutirán algunas de sus implicaciones para la rendición de cuentas y la gobernanza democrática. Por último, se ofrece un marco analítico que establece criterios clave para

analizar la pertinencia del diseño de la política en relación con otras experiencias internacionales.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA,¹ EL PARADIGMA GERENCIAL
Y EL ROL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo de administración pública tradicional surge a principios del siglo xx.² Es comúnmente llamado modelo weberiano en virtud del tipo ideal de dominación legal-racional que el sociólogo alemán definió. El modelo burocrático o tradicional de administración fue considerado, durante largo tiempo, como la mejor opción posible para la adecuada organización, dirección y control de los asuntos públicos de los Estados modernos. Durante la primera mitad del siglo xx, ocurrieron cambios en el quehacer del Estado que consolidaron este modelo en naciones con sistemas políticos y económicos muy diferentes. Aunque los niveles de participación estatal variaron mucho de acuerdo al contexto, el sistema de administración

¹ Con respecto a la diferencia que existe entre los términos Gestión y Gerencia, Aguilar aclara que: “Se discute, de manera conceptual o nominalista, sobre la equivalencia o diferencia entre gestión y gerencia. En términos conceptuales y lingüísticos no creo que exista una distinción, en tanto las desinencias -ción y ncia/nza denotan en sustantivo la acción y efecto del verbo transitivo. La distinción eventual sería de matices probablemente significativos, en tanto gerencia denotaría la instancia o sujeto (personal o colegiado) que lleva a cabo la gestión y es de ella responsable, mientras que gestión denotaría justamente el proceso de gestión, sus acciones, instrumentos, modos y prácticas” (Aguilar, 2006; 145). Por lo tanto, se utilizarán ambos de forma indistinta.

² Lynn (2001) cuestiona que las prácticas que comúnmente son imputadas al paradigma burocrático fueran ciertas. Afirma que: “A careful reading of the literature reveals, however, that the bureaucratic paradigm is, at best, a caricature, at worst, a demonstrable distortion of traditional thought that exhibited far more respect for law, politics, citizens, and values than new, customer-oriented managerialism and its variants”.

pública fue muy parecido en el Estado benefactor occidental, el Estado desarrollista latinoamericano y los Estados comunistas de Europa del Este (Minogue, 2001; 4).

Esta forma de organización se basa en el supuesto de que el control jerárquico centralizado es la condición necesaria para la eficiencia, la imparcialidad y la honestidad de los organismos públicos, en tanto que la obediencia a las órdenes superiores legítimas crea un entorno previsible de trabajo que favorece la racionalidad productiva. Según el enfoque, obedecer a las jerarquías y a las leyes hace posible calcular, prescribir y controlar los comportamientos de los funcionarios públicos (Aguilar, 2006). Así, el modelo burocrático de la AP predominante durante el siglo XX fue inspirado por los siguientes elementos (Minogue, 2001):

- clara separación entre política y administración y, por tanto, roles diferenciados para los líderes políticos (elegidos democráticamente) y los administradores públicos (designados);
- administración continua y predecible que opera con base en reglas escritas y ciertas;
- división funcional del trabajo que facilita la especialización técnica; división jerárquica de la autoridad que haga posible el acatamiento de las reglas y las normas técnicas definidas por los expertos;
- administradores contratados con base en sus calificaciones profesionales;
- los recursos pertenecen a la organización y no a los individuos que trabajan en ésta;
- la principal motivación de los administradores está inspirada en la ética profesional y en valores que respaldan el interés público y no el privado.³

³ El siguiente listado es una cita textual de donde Weber define el tipo ideal de burocracia: “Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objeti-

La crítica al modelo burocrático ideal objeta que existe una importante brecha entre los supuestos teóricos que lo fundamentan y la práctica, la cual es la causa de la postración en la que se encontró el Estado social a finales de la década de los setenta. Los siguientes elementos contribuyen a la existencia de dicha brecha:

- en la práctica no es clara la separación entre política y administración, ya sea en términos de los procesos de toma de decisiones o de los respectivos roles de políticos y administradores;
- los procesos de toma de decisiones no se apegan estrictamente a las reglas de racionalidad económica y técnica, sino que suelen ser influidos por procesos de conflicto, negociación e intercambio de intereses entre los miembros de la propia burocracia y de éstos con actores externos;
- la jerarquía y la centralización, combinadas con la adhesión formal a reglas y procedimientos, producen de-

vos de su cargo; en jerarquía administrativa rigurosa; con competencias rigurosamente fijadas; en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de la libre selección según; calificación profesional que fundamenta su nombramiento —en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación— son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está guardada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y en general, según el principio de decoro estamental; ejercen el cargo como su única o principal profesión; tienen ante sí una “carrera”, o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores; trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo o están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa” (Max Weber, 1998: 176). Los subrayados son del autor. No se utilizó este listado porque, a pesar de su nombre, el modelo weberiano incluye modificaciones posteriores.

- fectos tales como retrasos, inflexibilidad y poco interés y respeto las demandas/necesidades ciudadanas; y
- las formas de implementación de “arriba-abajo” características de las burocracias suelen producir políticas inadecuadas con resultados frecuentemente pobres (Minogue, 1997).

En compensación de lo anterior, surgieron enfoques neoclásicos que sustentaron lo que en la práctica se configuró como el conjunto de reformas tendientes a modificar los patrones de dirección, gestión y operación de la AP en busca de su mejor desempeño. Todas ellas fueron agrupadas bajo lo que hoy conocemos como Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP recupera el principio de que las entidades públicas, sus políticas y programas existen y se justifican en la medida en la que son capaces de orientarse y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, y no a la AP misma. Se destaca la capacidad de “cliente” del ciudadano, proponiendo que éste debe ser el centro de la acción gubernamental y que la AP debe orientarse a la generación del llamado “valor público”.⁴ Adicionalmente, se aboga por el establecimiento de formas descentralizadas o *postburocráticas* de gestión organizativa como requisito *sine qua non* para lograr lo anterior, cuyos puntos clave son:

- redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando, en busca

⁴ El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia este valor tiene dos dimensiones: el que es determinado colectivamente por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejadas mediante las decisiones de los políticos electos; y el determinado de forma individual por el usuario/beneficiario de un servicio o bien público concreto (Moore, 1998).

de una administración ligera, menos costosa, más especializada, enfocada a los fines sustantivos y a metas precisas;

- distinción entre la decisión/formulación de la política (“timonear”), y la implementación/administración de la política (“remar”), que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección gubernamental y que suele traducirse en la creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y a las cuales se les responsabiliza y controla con base en su desempeño (eficacia, eficiencia) y no a partir de normas y procedimientos (*performance, not conformance*);
- descentralización de las decisiones de implementación/administración de la política hacia mandos subalternos con la correspondiente facultación y responsabilización por su actuación y resultados (*let managers manage*); y en consecuencia,
- establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos, resultados) de la AP que implican definir estándares e indicadores de actuación adecuados y precisos para las unidades y los funcionarios (Hood, 1991).

Este último punto es de particular importancia, pues se vincula directamente con uno de los principales ejes de la NGP y, precisamente, el objeto de estudio de este libro: la evaluación del desempeño.

No existe un claro consenso en la literatura sobre la definición de evaluación del desempeño, pero es probablemente Davis (1999) quien ofrece la más adecuada para efectos de este estudio: un grupo de iniciativas sistemáticas que buscan definir el desempeño como resultados tangibles al establecer niveles medibles de logros esperados y proveer de herramientas contables par evaluar resultado con base en los que es posible basar la asignación de recursos en información de desempeño.

El establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño cobra relevancia en el paradigma gerencial, ya que es el dispositivo directivo sobre el cual se sostiene la aspiración de establecer un nuevo patrón de gestión de la AP orientado a la obtención de resultados de alto aprecio público y no a los insumos, los procedimientos y las normas. Son la medición y la evaluación sistemática del desempeño las que inducen el establecimiento de metas de logro concretas y hacen posible la disponibilidad de información para valorar avances en las metas prescritas y, en su caso, la identificación de los factores que provocan brechas entre éstas y el logro obtenido. Esto, a su vez, posibilita la generación de procesos de aprendizaje entre los agentes públicos, quienes poseen los elementos para corregir las políticas y programas públicos, que se traducirían en mejoras a la gestión y sus resultados, es decir, al desempeño.

Por otro lado, el énfasis en la medición y evaluación sistemática de las acciones de los agentes públicos abre la posibilidad de vincular la información sobre el desempeño, tanto de las unidades administrativas como de sus programas públicos y de sus funcionarios con sus respectivas asignaciones presupuestales, lo que hace posible el establecimiento de esquemas tendientes a mejorar la calidad del gasto público como los Presupuestos por Resultados (pPR);⁵ o bien, esquemas de incentivos para mejorar el desempeño individual de los funcionarios públicos como los “pagos por desempeño”, que en su forma más básica consisten en el pago de “bonos” a los funcionarios que obtienen o superan los estándares de desempeño que les han sido prescritos.

Ahora bien, debe advertirse sobre los cuestionamientos que la literatura hace a la escasa evidencia generada para demostrar los beneficios obtenidos en términos de desempeño y calidad del gasto público que serían obtenidos luego de

⁵ En el capítulo cuarto se aborda ampliamente este concepto.

emprender reformas de este tipo (Stewart and Walsh, 1994; Walsh *et al.*, 1997; Boyne, 1998; Coulson, 1998; Polidano, 1999; Minogue, 2001). Más aún, se previene sobre los desastres provocados por su introducción irreflexiva en países en desarrollo con contextos político-administrativos diametralmente distintos a los de los países iniciadores (Larbi, 1999; Schick, 1998; Batley, 1999; McCourt 2001; Taylor 2001; Polidano, 2001).

A pesar de ello, existen importantes convergencias entre los principales académicos, donantes y practicantes a nivel internacional en dos aspectos fundamentales: primero, que a pesar de la evidencia poco concluyente, ninguno de los países iniciadores puede imaginar hoy día la gestión de los asuntos de sus administraciones públicas sin sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño. En segundo lugar, los problemas que se han encontrado en ciertas naciones desarrolladas no deben condenar a los países en desarrollo a un modelo de AP que, en cambio, sí ha demostrado limitaciones de desempeño. En todo caso, el llamado sería al emprendimiento cauto y reflexivo de reformas inspiradas —en mayor o menor medida— en los argumentos de la NGP.

EL PARADIGMA GERENCIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

De lo ya expuesto se deriva que el paradigma gerencial aspira a establecer un nuevo patrón de gestión de la AP orientado más a la obtención de resultados de alto aprecio público que a la observancia de las normas y los procedimientos técnicos y legales. Una de las implicaciones más interesantes de dicha aspiración es que cuestiona el núcleo mismo de lo que se entiende por “responsabilidad pública” en la administración pública tradicional y, por tanto, de sus prácticas de control y rendición de cuentas. Mientras que en el paradigma burocrático la responsabilidad pública encuentra su fundamento en el respeto

irrestringido a la norma legal y técnica, el gerencial se basa en la capacidad de la AP y sus funcionarios para lograr los resultados de valor que la ciudadanía requiere y demanda (*performance, not conformance*). Esto, a su vez, implica pasar de un tipo de control administrativo y una rendición de cuentas basada estrictamente en el cumplimiento de los ordenamientos jerárquico-funcionales y normativos a otro que considere el cumplimiento de resultados.

¿Cuáles son las implicaciones de esta idea para los países latinoamericanos, en particular para México, cuando tenemos una AP en la que aún persisten problemas de legalidad y probidad que reclaman un mayor respeto a la norma? ¿Es razonable incursionar en el paradigma gerencial a pesar de que tenemos por delante la inacabada tarea de establecer una sana y funcional burocracia capaz de garantizar una actuación legal, profesional e imparcial? La respuesta a estas preguntas no es sencilla. Sobre todo cuando compartimos con los países desarrollados (quizás con mayor urgencia) la necesidad de “hacer más con menos”, de una AP que entregue resultados, que contribuya a la generalización de los derechos ciudadanos y no sólo se conforme al cumplimiento puntual de procedimientos y normas.

A este dilema, autores latinoamericanos como Luis F. Aguilar, Luis Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill y Sonia Ospina, así como publicaciones colectivas como las Cartas Iberoamericanas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998) han respondido que lo que queremos en nuestra región es una agenda de reforma que restablezca el sentido y la naturaleza pública de la AP, a la vez que reconstruya su capacidad administrativa. Es decir, una agenda de reforma gerencial pero también político-gubernativa: “una estructura de gobierno descentralizada que se dirija mediante sistemas de información y medición, [pero] que está obligada a rendir cuentas a la ciudadanía y que abra institucionalmente oportunidades y espacios para la participación ciudadana” (Aguilar, 2006; 210).

Sin embargo, habrá que preguntarse antes si ambas agendas son realmente compatibles. Abunda la literatura que afirma que en los países desarrollados las reformas de NGP han de hecho erosionado la gobernanza democrática del Estado en tanto se ha priorizado la rendición de cuentas gerencial por encima de la rendición de cuentas política (Wise, 2002; McCourt, 2001; Arellano y Gil, 2003). Entre los principales argumentos en este sentido, destaca que las reformas descentralizadoras de la NGP responsabilizan y facultan en demasía a los administradores públicos que, al no ser elegidos por la voluntad popular, no pueden ser llamados a cuentas por los ciudadanos a partir de mecanismos político-institucionales. Asimismo, se cuestiona que con tal de lograr una AP más orientada a las necesidades y expectativas del ciudadano, éste ha sido reducido a la dimensión de “cliente” de los servicios públicos, despolitiizando su relación con el Estado y, como resultado, erosionado sus derechos y capacidad de exigencia ante éste.

Por otro lado, autores latinoamericanos señalan que el paradigma gerencial y el restablecimiento de la capacidad gubernativa democrática no necesariamente son incompatibles (Aguilar, 2006; Ospina y Cunill, 2003). Aguilar señala que la introducción del paradigma gerencial ha modificado los propósitos, niveles y alcances del concepto de “responsabilidad pública” en la AP, en el sentido de que la responsabilidad legal se ha complementado y mejorado con la responsabilidad gerencial, al hacer responsable al funcionario no sólo de la observancia de la norma, sino también de los resultados por obtener en su función pública. Las limitaciones de la responsabilidad legal de la AP tradicional: “en el enfoque administrativo pasado se podía ser ineficaz e ineficiente con tal de no ser ilegal o corrupto” (Aguilar, 2006; 433). Muy probablemente, las decisiones que pusieron en riesgo la sustentabilidad del Estado social de la posguerra fueron tomadas con apego al marco legal e institucional, por lo que desde el punto de vista de la rendición de cuentas político-legal fueron impecables, pero no así desde el punto de vista de la rendición de cuentas geren-

cial en razón de los problemas que generaron. En suma, nos referimos a otro tipo de responsabilidad pública que combina los conceptos de responsabilidad *ante* superiores y las leyes, y la responsabilidad *por* los resultados obtenidos.

¿Es posible combinar ambas responsabilidades y manejar las tensiones entre ellas? A continuación se ofrecen algunas líneas argumentativas a favor de su compatibilidad práctica y teórica. En primera instancia, destaca que en el caso latinoamericano este dilema se acentuaría en un contexto de gestión descentralizada de la AP en el que el *principal* instrumento de control y rendición de cuentas sea la información sobre los resultados de las entidades descentralizadas y los funcionarios facultados, y no el cumplimiento de la norma técnica y legal. Sin embargo, en ninguno de los países latinoamericanos en los que se han introducido reformas de evaluación del desempeño, éstas han sido acompañadas de modelos descentralizados de gestión (Cunill y Ospina, 2003), por lo que el principal instrumento de control y rendición de cuentas continúa siendo el cumplimiento de la norma técnica y legal. Esta situación reduce los riesgos de erosión de la rendición de cuentas política en nuestros sistemas democráticos latinoamericanos.

Sin embargo, tal como Cunill y Ospina (2003) lo plantean, el problema radica en que dada la ausencia de un modelo descentralizado de gestión faltan los incentivos endógenos suficientes para que la información derivada de los sistemas de monitoreo y evaluación sea utilizada, y se convierta en uno de los principales instrumentos de control y rendición de cuentas de los funcionarios y las dependencias públicas. Como resultado, la introducción de reformas de evaluación del desempeño pierde gran parte de su potencial transformador. Es aquí donde, desde nuestra perspectiva, los actores externos al Poder Ejecutivo, en primera instancia, y al Estado, en segunda, resultan de vital importancia en el caso latinoamericano para crear incentivos exógenos para la utilización de la información derivada de los sistemas de monitoreo y, por tanto, para maximizar el potencial transformador de la AP en este tipo de reformas.

Por un lado, el Poder Legislativo puede incrementar el uso de la información derivada de los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño en al menos tres formas: a partir de su rol como auditor del desempeño del Ejecutivo a través de la ASF (en el caso mexicano), como potencial “meta-evaluador” del propio SED, y a través de la apertura de espacios públicos de debate sobre el diseño y los resultados de las políticas y los programas presupuestarios. Por su parte, la academia, las OSCs y los medios de comunicación pueden también contribuir a crear incentivos exógenos para una mayor utilización de la información de desempeño por parte de los tomadores de decisiones como productores de investigación aplicada que facilite la comprensión e interpretación de las complejas evaluaciones por parte de los tomadores de decisiones (principalmente del Poder Legislativo, en tanto éste tiene la capacidad formal de llamar a cuentas al Poder Ejecutivo) y como diseñadores de *rankings* o *league tables* que agreguen y clasifiquen a las dependencias en función de su desempeño, por nombrar algunos ejemplos.

En suma, la introducción de reformas sustanciadas en el paradigma gerencial en contextos como el latinoamericano requieren de la participación activa del Poder Legislativo y de actores externos al Estado para incrementar sus posibilidades de éxito en virtud de las posibles externalidades negativas que traería consigo la introducción generalizada de modelos descentralizados de gestión de la AP en términos del debilitamiento de la aún incipiente rendición de cuentas política que viven los Estados de la región. Es decir, demandan de una visión posgubernamental de los asuntos públicos en la que se reconozca el vital papel que pueden jugar actores externos al Poder Ejecutivo y al propio Estado en el fortalecimiento de una AP orientada a entregar los resultados de valor que demandan los ciudadanos, y de un poder legislativo con renovada capacidad para llamar a cuentas al Poder Ejecutivo sobre su desempeño. Es sólo desde esta perspectiva, la posgubernamental, que el paradigma gerencial será capaz de realizar su potencial democratizador del Estado y de la AP en países lati-

noamericanos, ya que es la que ofrece las condiciones necesarias para armonizar en el corto plazo las responsabilidades legal y gerencial.

HACIA UN MARCO PARA ANALIZAR LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

A pesar de que, como se ha visto anteriormente, el tema de la evaluación del desempeño ha ganado gran popularidad en los últimos veinte años, los marcos de análisis disponibles para un estudio como el que se pretende emprender son, hasta cierto punto, limitados. Bouckaert y Halligan (2008) identifican tres tipos. En primer lugar, están aquellos que vinculan directamente la evaluación del desempeño con una reforma administrativa más amplia, como por ejemplo los casos de Christensen y Laegreid (2001), y Pollit y Bouckaert (2000). En segundo lugar, se ubican los que adoptan una definición “limitada” de evaluación del desempeño, como Hatry (1999). Finalmente están aquellos que estudian un país en particular o “están organizados alrededor de temas tradicionalmente administrativos como gestión de recursos humanos, organización, estrategia, comunicación, etc.” (Bouckaert y Halligan, 2008; 35).

A esta clasificación se podría añadir el marco diseñado por la OCDE (1997) que intenta desagregar las políticas de evaluación del desempeño de los países miembros en sus principales componentes con el objetivo de establecer comparaciones y detectar diferencias entre las prácticas. Estos marcos de análisis resultan inadecuados para el análisis que aquí se propone, pues se busca estudiar el diseño de una política nueva donde se cuenta con poca información sobre su implementación y nula —o muy poca— evidencia sobre resultados. Incluso, sería inapropiado utilizar el marco propuesto por Bouckaert y Halligan (2008), ya que estos autores diseñaron tipos ideales basados en la experiencia de más de veinte años de seis países desarrollados. En razón de que las administracio-

nes públicas de los países iniciadores muestran demandas y particularidades diferentes a aquellas mostradas por países en desarrollo como México, hemos decidido basar el análisis del caso mexicano en la evidencia resultante del estudio de casos de otros países latinoamericanos.

Existe poca literatura con estándares académicos que explore la experiencia de naciones latinoamericanas en la implementación de sistemas de evaluación del desempeño (Arellano Gault *et al.*, 2000; Mora, 2000; Cunill y Ospina, 2003; Ospina *et al.*, 2004). Quizás una de las contribuciones más acabadas sea el libro editado por Nuria Cunill y Sonia Ospina: *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, en el que se explora la experiencia de cuatro países (Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay) en la implementación de sistemas de evaluación del desempeño.

El marco teórico propuesto por las autoras es de particular relevancia para el análisis que se propone hacer esta obra. Parte de la respuesta a tres interrogantes: para qué evaluar, qué evaluar y cómo asegurar el uso apropiado de la información. La respuesta a la primera ha sido expuesta de manera extensa en la sección anterior, por lo que no se entrará en mayor detalle. Baste decir que al respecto las autoras opinan que “la evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra establecer claramente los niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones” (Cunill y Ospina, 2003).

La respuesta a la segunda interrogante puede ser explorada desde tres niveles analíticos. El nivel *macro* incluye los grandes ejes de política y el diseño institucional de la administración pública; su evaluación se refiere a la valoración de los proyectos de nación que fueron elegidos democráticamente. El nivel *meso*, por su parte, centra su atención en el desempeño de las secretarías/ministerios y los programas y proyectos que éstas implementan. Finalmente, el nivel *micro* considera las acciones de los servidores públicos y podría estar incluido en la gestión de recursos humanos.

Así pues, el marco teórico de Cunill y Ospina (2003) supone que para lograr que las evaluaciones contribuyan de forma directa a mejorar las administraciones públicas es necesario conseguir dos tipos de integración en el diseño de las políticas de evaluación. En primer lugar, el diseño institucional debe fomentar que los usuarios de los sistemas de evaluación utilicen los resultados de los tres niveles de análisis y los vinculen para lograr una visión y comprensión más profunda del desempeño de la AP, logrando, en consecuencia, la *integración vertical*. En segundo lugar, las autoras mencionan la importancia de la *integración horizontal*, que se refiere a la coordinación entre diferentes organizaciones y áreas de política, lo cual permite una visión y comprensión más abarcadora del desempeño de la AP.

Por último, respecto a cómo asegurar el uso de la información, las autoras reconocen que éste es un tema que incluso en los países iniciadores ha generado problemas y debate. Pollitt (2006) afirma que la información generada por los sistemas de gestión de desempeño rara vez es utilizada por políticos, legisladores y ciudadanos. Cunill y Ospina (2004) señalan que el problema no sólo es “técnico, sino también humano y político”. Es necesario diseñar mecanismos y sistemas de incentivos que fomenten y premien la utilización de la información que las evaluaciones de desempeño arrojen. Quizás entre los más importantes esté otorgar mayor autonomía en la gestión a los funcionarios públicos, aunque esta medida, tal y como se discutió en la sección anterior, puede traer consigo externalidades negativas para los países latinoamericanos si es aplicada de manera generalizada en el corto plazo.

En una publicación posterior, Ospina *et al.* (2004) identificaron dos modelos distintos para la implementación de políticas de evaluación del desempeño en países latinoamericanos: el modelo presupuestal y el modelo planificado. El modelo presupuestal, implementado en Chile y Uruguay, favorece que la información generada por el sistema de evaluación sea utilizada principalmente en la formulación de presupuestos debido a

su concentración en el nivel meso de la acción gubernamental. No es de sorprenderse entonces que en ambos países los ministerios de finanzas jueguen un papel fundamental en el diseño e implementación de los sistemas. De manera que, como se puede ver en la matriz, este modelo busca mejorar la vinculación del presupuesto con la información sobre el desempeño y enfatiza la rendición de cuentas gerencial. El modelo planificado tiene por objetivo fortalecer la planeación estratégica y la toma de decisiones a nivel de política pública y organizacional. Éste se puede encontrar en Colombia y Costa Rica, donde los sistemas estaban firmemente vinculados a los planes nacionales de desarrollo y, por tanto, presentaban un fuerte enfoque al nivel macro de la acción gubernamental. En este caso, se fortalece la rendición de cuentas política. “Los sistemas de evaluación estaban diseñados para asegurar que el presidente y otros oficiales de alto rango hagan responsables a sus subordinados por su desempeño, y la ciudadanía, a su vez, haría rendir cuentas a las autoridades electas sobre el cumplimiento de sus promesas electorales” (Ospina *et al.*, 2004). El diagrama que se presenta a continuación resume los modelos:

DIAGRAMA 1.2. CARACTERÍSTICAS DE DOS MODELOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

| | Modelo presupuestal | Modelo planificado |
|----------------------|--|--|
| Mejora de la gestión | Busca mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público al vincular el diseño de presupuestos con la información sobre resultados. | Busca mejorar la eficiencia y efectividad del sector público al vincular el <i>policy making</i> y la planeación estratégica con los resultados. |
| Rendición de cuentas | Énfasis en los criterios gerenciales de rendición de cuentas (eficiencia, eficacia y calidad del servicio) | Énfasis en los criterios políticos de rendición de cuentas (ajuste con las promesas políticas de campaña, responsabilidad por el desempeño mientras se encuentre en el cargo). |

Fuente: Ospina *et al.*, 2004.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente capítulo buscó atender, desde la perspectiva académica, los temas que sirven como marco teórico y analítico de la política de evaluación del desempeño en el caso mexicano, así como algunas de sus implicaciones clave. En primer lugar, se discutió la NGP y sus principales características. Dentro de ésta, la evaluación del desempeño juega un papel fundamental y es el tema principal de este libro. Como se mencionó, virtualmente todos aquellos países que han tenido reformas inspiradas en la NGP han implementado la evaluación del desempeño en diferente medida y con diversos grados de éxito.

En la segunda sección se analizaron las consecuencias que el paradigma gerencial trae para la gobernanza democrática, particularmente las implicaciones de la modificación del concepto de “responsabilidad pública” al transitar de un sistema de administración pública tradicional basado en insumos y procedimientos a uno gerencial basado en resultados. En países desarrollados, se enfatizó en la consecución de resultados (*performance, not conformance*) y en las relaciones existentes entre los resultados y los procesos o insumos, como por ejemplo la eficiencia, la eficacia y el llamado “valor por dinero”. En países en desarrollo de reciente democratización, como en la mayor parte de las naciones latinoamericanas, los impactos o productos de una política no son las únicas variables relevantes para la sociedad sino que, como consecuencia de la falta de legitimidad y déficit democráticos, también cobran importancia factores como la transparencia y la apertura de espacios de participación.

La implementación de estas políticas en América Latina genera un segundo problema. Tradicionalmente el principal incentivo para que los individuos y organizaciones hagan uso de los sistemas de medición del desempeño ha sido brindarles mayor autonomía, es decir, descentralización administrativa. En vista de que ni en México ni en el resto del continente se han realizado reformas administrativas comprehensivas suficientes para cumplir con este requisito, es necesario analizar un segundo grupo de incentivos exógenos que motiven a los funcionarios y organizaciones. En este sentido, se torna la atención a actores como el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil para fomentar el adecuado desempeño de las instituciones públicas. Cabe destacar que no es simple coincidencia que estos dos actores frecuentemente sean mencionados como cruciales en el proceso de transición a la democracia, ya que su participación activa no sólo mejoraría la posibilidad de éxito de este tipo de reformas, sino que profundizaría la democracia y la rendición de cuentas en nuestros países.

Por último, con base en las experiencias latinoamericanas, se establece el marco de análisis general que guiará la obra. A este respecto, el estudio sobre Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay elaborado por Cunill y Ospina (2003) resulta invaluable. Las autoras proponen que al evaluar un sistema de gestión del desempeño se deben observar tres niveles de gobierno: macro (nivel de políticas públicas), meso (programas) y micro (funcionarios), así como la integración horizontal y vertical que existe entre ellos. Como resultado de la aplicación de este marco de investigación en cuatro países latinoamericanos, las autoras identifican dos modelos explicativos (presupuestal y planificado) que si bien no explican completamente el caso mexicano, sí servirán como un marco de referencia, tal y como se verá en los siguientes capítulos.

2. UNA MIRADA INSTITUCIONAL
A LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO:
ALGUNAS IMPLICACIONES A LA LUZ
DEL PARADIGMA GERENCIALISTA

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

Desde hace algunos años, el gobierno federal mexicano ha emprendido una serie de reformas que tienen como propósito incrementar la calidad y eficacia del gasto público. Este proceso tuvo su punto culminante durante 2007, con la presentación de la iniciativa de reforma fiscal en materia de gasto en la que el Ejecutivo Federal reconocía explícitamente, por medio de una serie de adecuaciones a distintos ordenamientos legales, la necesidad de establecer una nueva racionalidad en la definición de los presupuestos públicos que trascendiera las interacciones políticas y organizacionales tradicionales que no necesariamente reflejaban las prioridades gubernamentales.¹ Si bien es cierto que la reforma del Ejecutivo en la materia, la cual pretendía crear un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas, no fue aprobada por el Legislativo, en la

¹ Específicamente, aquí se hace referencia a la reforma fiscal en materia de gasto público, la cual tenía tres objetivos principales: incrementar la calidad del gasto, prever erogaciones plurianuales en inversión para infraestructura y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio presupuestal. Para observar con mayor detalle las características de la propuesta de reforma, véase “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, México, 2007.

actualidad existe un diseño institucional y normativo de una política de evaluación del desempeño en el ámbito federal mexicano de la que ya se observan sus primeros rasgos y que entró en operación plena a partir del ejercicio fiscal de 2008.

Dicha política encuentra su eje articulador en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en marzo de 2006.² En dicho ordenamiento se definen las bases del proceso presupuestario y de ejecución del gasto procurando “[q]ue exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos” (LFPRH, 2006; art. 4). Esta premisa indica una forma novedosa de pensar la elaboración del presupuesto procurando alcanzar un balance entre la consecución de los resultados de gobierno, así como de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño de los programas y dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

Dentro de un proyecto elaborado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) para la implementación del sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México se observa nuevamente este equilibrio entre efectividad del gasto y la rendición de cuentas cuando se enfatiza que:

Tal modalidad presupuestaria permite introducir mejoras en la gestión financiera del lado del gasto, pero también permite garantizar al poder legislativo y a la ciudadanía que cualquier esfuerzo contributivo se verá acompañado por un esfuerzo del gobierno por administrar los recursos fiscales con rigor para maximizar los impactos sobre el desarrollo del país (BID; 10).

² En adelante se utilizarán indistintamente las abreviaciones Ley de Presupuesto o LFPRH.

La concepción de esta política de evaluación es resultado de un largo proceso de ajustes al sistema presupuestario federal que se remonta a las reformas del Presupuesto por Programas (PPP) realizadas a mediados de los años setenta; a las reformas del sistema presupuestario realizadas en 1998 (por medio de las cuales se incorporaron algunos instrumentos de la gestión privada a la presupuestación pública como la planeación estratégica, los indicadores del desempeño y la administración por objetivos) y, finalmente, a la Nueva Estructura Programática (NEP) introducida como parte de las reformas del sistema presupuestario antes señaladas, con la que se busca establecer una alineación estratégica entre los objetivos y prioridades gubernamentales con las funciones y actividades habituales de la APF.

Si bien es cierto que el sistema de evaluación que actualmente se está estructurando tiene una orientación un poco diferente a las reformas presupuestales previas, también lo es que en el fondo rescata un elemento primordial incorporado por medio de la NEP a finales de los noventa: a saber, la coherencia y alineamiento de las funciones, programas y actividades habituales de la burocracia federal con los objetivos estratégicos del gobierno, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este elemento introduce un matiz importante porque, al menos idealmente, lo que buscaría es romper con círculos burocráticos incrementales y orientar la acción administrativa de acuerdo a las prioridades y objetivos centrales del Ejecutivo, lo cual permitiría la consecución de dos objetivos básicos: racionalizar el proceso de asignación de gasto y modernizar la gestión pública.³

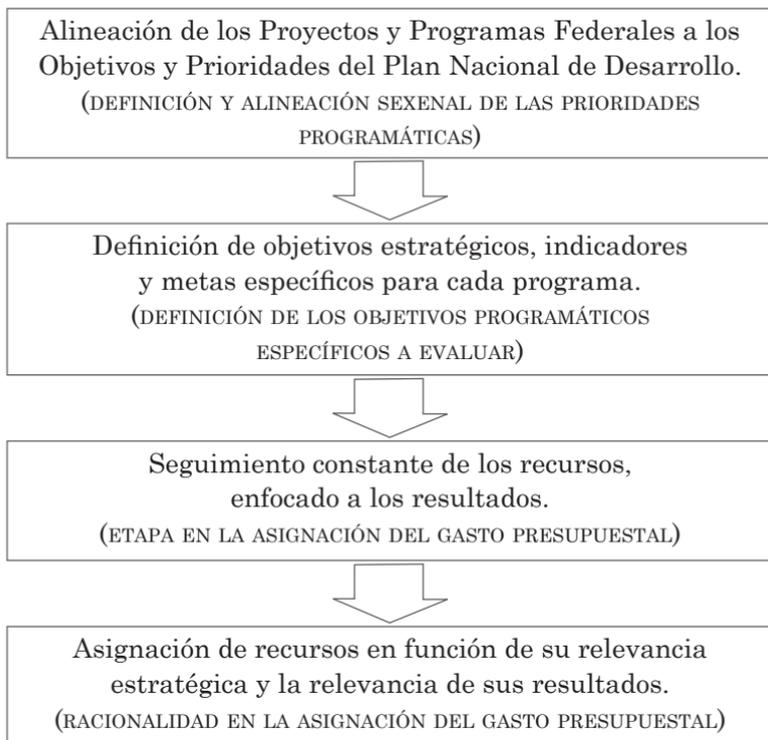
³ En última instancia se parte de la premisa de que dicha alineación de objetivos, además de garantizar cierta coherencia en el ejercicio gubernamental, permitirá satisfacer de mejor forma las necesidades ciudadanas. Como se indica en la Propuesta del Ejecutivo sobre el SED entregada a la Cámara de Diputados: “Aunque se han fortalecido las etapas del proceso presupuestario federal, resulta impostergable contar con un sistema que garantice de forma

Como se observa en el diagrama 2.1, la base de la política de evaluación se encuentra en la alineación, en discurso como estratégica, de los objetivos y prioridades gubernamentales con los programas y funciones burocráticas; posteriormente, todas las políticas y dependencias de gobierno definen —con base en dicha alineación— una serie de objetivos estratégicos, metas específicas e indicadores del desempeño que son utilizados como el cimiento del seguimiento y la evaluación por resultados de los programas públicos. Finalmente, se espera que toda esta alineación programática y la orientación a resultados favorezcan una asignación mucho más eficaz de los recursos financieros con base en su relevancia estratégica, así como a la capacidad de las políticas y las dependencias para alcanzar sus resultados. Un impacto que también se deriva de este proceso de evaluación del desempeño es la reforma y modernización efectiva de todas las dependencias de la APF. Esta cadena lógica se constituye como el eje fundamental de la política federal de evaluación.

Esta cadena argumentativa básica de la política federal de evaluación se hace operativa por medio de un sistema informático conocido como Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este instrumento se concibe como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas” (SHCP, 2007b). El SED incorpora dos elementos centrales que se detallan en el gráfico

plena y permanente que los recursos públicos no sólo cumplen con los fines para los que han sido destinados, sino que la ciudadanía recibe y percibe con toda oportunidad sus beneficios [...] Para garantizar la confianza de los ciudadanos en el ejercicio del gasto público, en el marco de una sociedad cada vez más demandante y donde los recursos resultan insuficientes para responder a todas las necesidades es necesario asegurar que cada peso que eroga el gobierno se aproveche de la mejor manera posible, así como demostrarlo de manera transparente y objetiva” (SHCP, 2007; 5-6).

DIAGRAMA 2.1. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FEDERAL DE EVALUACIÓN EN MÉXICO



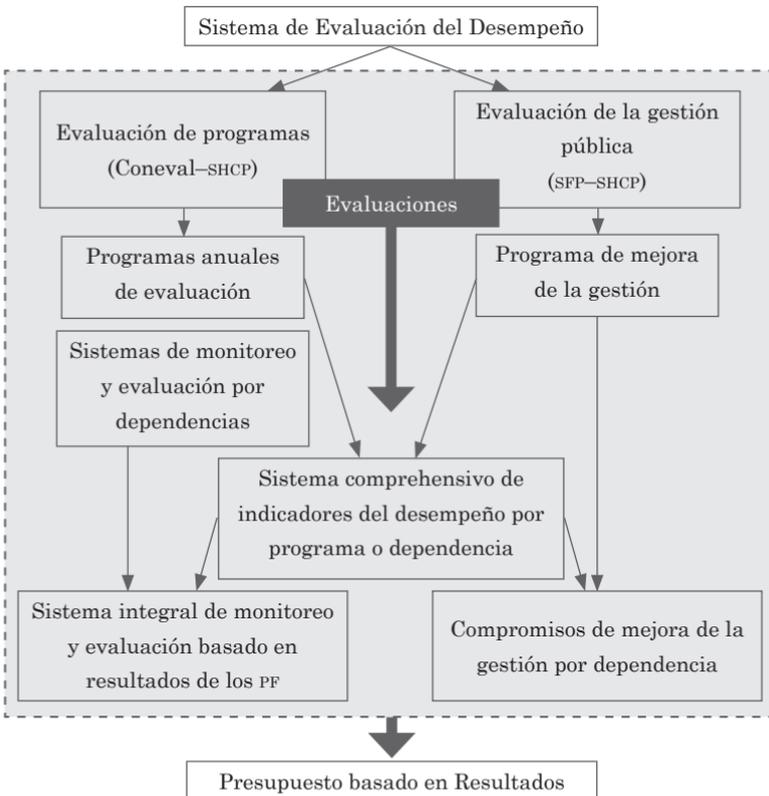
Fuente: elaboración propia.

siguiente: un sistema de evaluación de los programas y proyectos, y un mecanismo de evaluación de la gestión y el desempeño de las dependencias públicas.

La conformación final de esta política pública pareciera nutrirse de algunas de las premisas doctrinarias de la Nueva Gestión Pública (NGP), que ha servido de pauta discursiva e instrumental en los procesos de modernización administrativa alrededor del mundo en las últimas tres décadas. Si nos remitimos a los siete componentes valorativos de la NGP propuestos por Hood (1991), es posible reconocer que el paradig-

ma de la evaluación del desempeño que se busca implementar en México incorpora al menos tres elementos básicos (establecimiento de estándares y medidas explícitas de desempeño, mayor énfasis en el control de impactos, y mayor peso en la disciplina y parsimonia en el uso de los recursos). En un sentido similar, al retomar los principios del paradigma posburocrático señalados por Barzelay (1998), es posible reconocer cómo la evaluación del desempeño se inscribe decisivamente como un mecanismo de análisis y retroalimentación de los resultados gubernamentales.

DIAGRAMA 2.2. VERTIENTES PRINCIPALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MEXICANO



A pesar de esto, hay un par de elementos que requieren un análisis un poco más detallado, especialmente para el caso mexicano. Por una parte, si bien es cierto que desde distintos miradores analíticos no se considera a la NGP como un paradigma integrado del todo —y se concibe, más bien, como una doctrina en la que se engloban una gran cantidad de herramientas dispersas—, resulta importante observar la forma en la que se engarzan sus distintas premisas doctrinarias para producir un cierto tipo de dinámicas administrativas. Asimismo, la confluencia de instrumentos de corte gerencialista en un escenario de persistencia de lógicas burocrático–jerárquicas puede, al menos teóricamente, producir una serie de tensiones y contradicciones que reduzcan el efecto de las estrategias de modernización.

Por otra parte, cualquier esfuerzo de implementación de medidas de evaluación del desempeño no tiene como propósito la medición *per se*, sino que incorpora una serie de objetivos ulteriores que generalmente se orientan hacia el establecimiento de PBR, el mejoramiento de la gestión administrativa y el fortalecimiento de la rendición de cuentas interna y externa. Con base en estas dos aclaraciones, este capítulo tiene como propósito analizar el diseño de la estrategia de evaluación del desempeño desde la lógica de la NGP. Para esto, se retomarán algunos de los elementos conceptuales descritos y discutidos en el primer capítulo de este libro para analizar la congruencia de la experiencia mexicana.

Para satisfacer este objetivo, en un primer momento se describirá con cierto detalle el diseño institucional de la política de evaluación del desempeño en México con el fin de destacar cómo en el caso mexicano se está conformando un sistema dual en el que se busca incrementar la racionalidad del gasto público a través de la implementación paulatina de presupuestos basados en resultados, así como mejorar la gestión organizacional de las dependencias de la APF. En un segundo apartado se discutirán algunas implicaciones de la experiencia mexicana que se pueden observar desde las premisas doctrinarias

de la NGP. En particular, esta sección se concentrará en los obstáculos que se podrían encontrar en el mediano plazo debido a la inexistencia de mecanismos de autonomía gerencial al interior de la APF, a la dificultad que implica el rompimiento de rutinas y lógicas burocráticas tradicionales, así como a la misma tensión institucional que implica el establecimiento de un sistema de evaluación dual. Finalmente, en una tercera sección se ofrecerán algunas conclusiones generales del capítulo.

LA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: ¿HACIA UN MODELO DUAL?

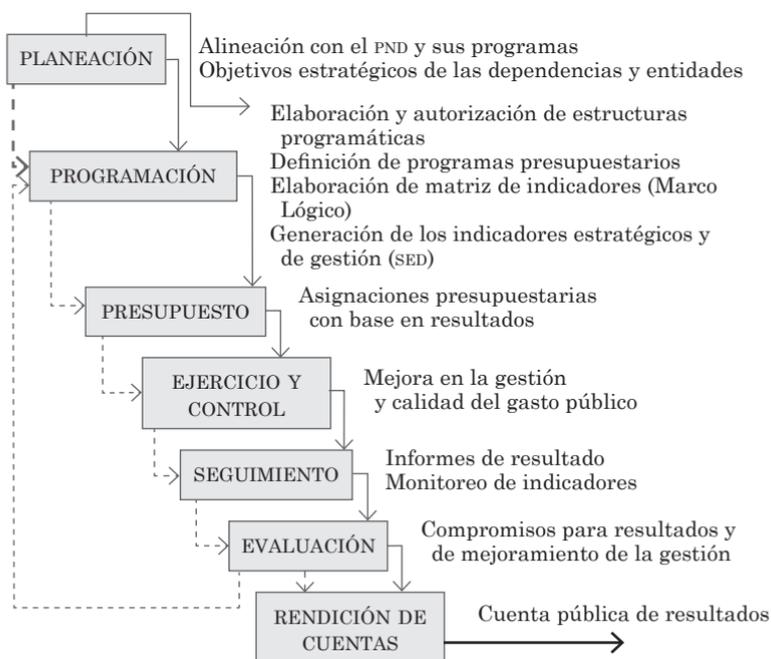
Como se señaló someramente un poco más arriba, el esquema mexicano de evaluación del desempeño parte de una premisa fundamental: alinear todos los mecanismos programáticos y organizacionales de la APF con las líneas estratégicas del PND con el fin de alcanzar los objetivos de política que redunden en la solución de los principales problemas públicos del país. Con esta idea en mente, el sistema de evaluación federal establece como concepto aglutinador el de gestión del desempeño que se define como la utilización estratégica de información relevante sobre los resultados arrojados por los programas y dependencias gubernamentales para la toma de decisiones futuras en la asignación del gasto y en el establecimiento de medidas de mejora de la gestión. A partir de esta lógica, se funda un esquema dual en el que por una parte se proponen medidas específicas de evaluación de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación y, por otra, un conjunto de instrumentos que midan el desempeño de la gestión organizacional.

De la síntesis de estos dos elementos se busca estructurar una cadena lógica que vincule cada una de las fases del proceso presupuestario con la medición y evaluación del desempeño (que se puede observar en el siguiente diagrama), además del sistema informático SED, en el que converjan todos los indicadores y resultados relevantes con el propósito de

ser utilizados posteriormente por los tomadores de decisiones para la asignación presupuestal, la mejora administrativa y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.⁴

Más allá de la doble lógica antes expuesta, esta vinculación entre proceso presupuestario y el paradigma de resultados, que conduce la conformación del SED, tiene algunos elementos genéricos que merecen atención especial. Dichos mecanismos se vincularían (siguiendo el esquema anterior) a las fases de pla-

DIAGRAMA 2.3. VINCULACIÓN ENTRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL ENFOQUE DE RESULTADOS



Fuente: SHCP (2007c; anexo 1, 4).

⁴ En términos formales, el sed se define como: “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas” (SHCP, 2007b).

neación, programación, seguimiento y evaluación del ciclo presupuestal, mientras que las dos vertientes particulares se orientarían a la fase de presupuestación (la evaluación de programas) y a la de ejercicio y control (la evaluación de la gestión).

Si se inicia en la etapa de evaluación, el punto de partida se encuentra en la definición de los objetivos estratégicos de cada una de las dependencias, los cuales deben alinearse con los objetivos y prioridades establecidos por el Ejecutivo Federal en el PND,⁵ así como con los programas sectoriales con los cuales cada una de las dependencias mantiene una relación funcional. En este sentido, basado en estos objetivos se establecen las metas y perspectivas sexenales concretas que cada una de las dependencias buscaría alcanzar. Como se indica en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales⁶ de la APF:

Los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deber una expresión de los fines últimos que se fijen en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que las dependencias y entidades deberán elaborar dichos objetivos estratégicos alineándolos y vinculándolos con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo (LGEPF; quinto).

Estos objetivos estratégicos definen la base mediante la cual se justifica la actuación de determinada dependencia, así como la existencia de sus programas específicos. En este sentido, los objetivos estratégicos deben estar vinculados y *justifica-*

⁵ A partir de este alineamiento básico con el Plan Nacional de Desarrollo es que se puede hacer la conjetura de la construcción de objetivos e indicadores estratégicos que definen la pauta sexenal de desempeño y tenderán a ser estables a lo largo de toda la administración.

⁶ En adelante sólo Lineamientos o LGEPF.

dos a un análisis de necesidades, así como de los problemas sectoriales específicos que dicha dependencia (por medio de su funcionamiento operativo y sus programas base) trata de resolver. Como se indica en los Lineamientos (2007) estos objetivos estratégicos deben hacerse públicos por medio de las páginas en Internet de cada una de las dependencias con el fin de fortalecer la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.⁷

Como una medida para asegurar la coherencia de los objetivos estratégicos de cada una de las dependencias con las prioridades del Gobierno Federal se prevé que las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval)⁸ —en el ámbito de los programas de desa-

⁷ Específicamente, los Lineamientos (2007) en su numeral séptimo especifican que en las páginas en internet se debe publicar al menos:

La forma en la que dichos objetivos se vinculan con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial específico.

La justificación de cada objetivo con base en el análisis de necesidades previamente señalado.

Los indicadores de resultados para cada objetivo estratégico.

La especificación de bienes o servicios que se generan para alcanzar cada objetivo.

La identificación del programa federal por medio del cual se alcanza dicho objetivo.

En el caso de programas de desarrollo social, la especificación de la población objetivo.

La justificación legal–normativa de cada objetivo.

⁸ Cabe señalar aquí que, a lo largo del proceso de toda la política de evaluación y de presupuestos basados en resultados, la participación del Coneval se sujeta al ámbito específico de su competencia enmarcado en el Título Quinto de la Ley General de Desarrollo Social. En adelante se utilizarán de forma indistinta las siglas de cada una de las dependencias antes señaladas: SHCP para Hacienda, SFP para la Función Pública y Coneval para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Es importante subrayar también que las alusiones hechas a lo largo de este trabajo se circunscriben normativamente al ámbito exclusivo de la política social; en el resto de los sectores la responsabilidad recae solamente en la SHCP y la SFP.

rrollo social— evalúen la congruencia de los objetivos estratégicos particulares con las prioridades de gobierno, así como con los fines de los programas federales. A pesar de que, como se mencionó un poco más arriba, el establecimiento de los objetivos estratégicos establece la pauta sexenal del desempeño de las organizaciones públicas, los Lineamientos (2007) permiten que la evaluación de los objetivos estratégicos pueda realizarse anualmente. Si bien esta medida podría suponer un cierto elemento de discrecionalidad política por parte de las instancias coordinadoras de la política, según información de funcionarios involucrados en el proceso de implementación de la estrategia de evaluación, la revisión continua tiene por objeto un mejoramiento incremental de la calidad de los objetivos estratégicos y de los indicadores de desempeño, además del ajuste de los mismos al que obligan tanto el marco normativo como el programático.

Una vez que las dependencias han consolidado su listado de objetivos estratégicos, así como la vinculación de los mismos con sus actividades operativas y con sus programas federales de base, el siguiente paso que tienen que realizar es la elaboración de una matriz de indicadores de resultados y desempeño para cada uno de los programas federales que operan.⁹ Dicha matriz se encuentra enmarcada bajo una metodología de marco lógico que es elaborada de manera conjunta por la SHCP y la SFP, así como por el Coneval. Esta metodología, indica la normatividad, tendría que estar definida en el marco del proceso presupuestario y en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).¹⁰

⁹ En términos de la normatividad mexicana, por indicador se entiende “la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar sus resultados” (LGEFP, 2007; noveno).

¹⁰ Para el caso del ejercicio fiscal 2008, la metodología de marco lógico fue publicada el 17 de julio de 2007 por la Unidad de Política y Control Presupuestario por medio del oficio 307-A.-1593. En ese mismo documento, así

Al igual que en la definición de los objetivos estratégicos de las dependencias, tanto las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, así como el Coneval tienen la obligación de evaluar y calificar la calidad de las matrices de indicadores de todas las dependencias y proponer recomendaciones para la modificación de las mismas. Todos los organismos públicos, deberán atender a estas recomendaciones y ajustar sus matrices a los resultados de las evaluaciones realizadas por las tres dependencias antes señaladas. En el ámbito normativo no se especifican las características de este proceso de evaluación, así como los criterios que se utilizarán para revisar y aprobar las matrices de indicadores.

Este último punto cobra especial relevancia, ya que incluso normativamente se observa cierta tensión entre los criterios fundamentales de evaluación y de construcción de indicadores de medición. Tanto en los Lineamientos (2007) como en la Ley Federal de Presupuesto (2006) se insiste en el establecimiento de un sistema de evaluación en el que se privilegie la eficiencia, la economía, la eficacia y la calidad de la APF. Sin embargo, en muchas ocasiones estos criterios difícilmente pueden conciliarse conjuntamente, por lo que debe

como en el numeral noveno de los Lineamientos (2007), se indican los elementos mínimos que debe contener el listado de indicadores de las dependencias:

Reconocimiento del propósito y del fin de cada uno de los programas federales, así como la vinculación que tiene con determinado objetivo estratégico de la dependencia.

Desglose de los productos, bienes o servicios entregados por el programa a los beneficiarios.

Identificación de los recursos financieros, humanos y materiales que se aplicarán en cada uno de los programas.

Listado de los indicadores utilizados para medir el desempeño de un determinado programa federal.

Desglose de las fuentes de información que serán utilizadas para obtener los datos necesarios para elaborar los indicadores de desempeño.

Identificación de los factores exógenos a los programas que podrían incidir en el cumplimiento de los objetivos.

existir una ponderación básica por parte del gobierno, o de cada dependencia específica, sobre el criterio fundamental. En este sentido, la jerarquización o ponderación de los criterios se convierte en un asunto crucial que no sólo se centraría en la definición misma de las matrices de indicadores de cada uno de los programas federales, sino también sobre las prioridades específicas del gobierno en turno, o sobre el valor que justifica la existencia misma de un instrumento gubernamental.

Finalmente, normativamente se indica que todas las dependencias deben revisar y actualizar anualmente la matriz de indicadores de sus programas federales, introduciendo en ella la información sobre su operación, así como los resultados de las evaluaciones realizadas por actores externos (de las cuales se harán algunas anotaciones un poco más adelante). La matriz actualizada deberá incluirse en las reglas de operación de cada uno de los programas federales sujetos a evaluación.¹¹ A partir de aquí, y ya con una alineación y definición precisa de los objetivos estratégicos y las matrices de indicadores, es que comienzan a correr por carriles separados la evaluación de los programas y de la gestión pública. A continuación se bosquejarán brevemente algunos puntos centrales de cada una de estas vertientes.

Con la definición de objetivos estratégicos y de la matriz de indicadores, la etapa de evaluación de programas públicos inicia formalmente. Los tipos de evaluaciones contempladas por la legislación son muy variadas y cada programa público sujeto a reglas de operación debe ser evaluado *anualmente al menos por uno de los diferentes tipos de evaluación*. La asignación de éstas se encuentra determinada por medio de un Programa Anual de Evaluación (PAE) que es elaborado cada

¹¹ Esta regla aplica principalmente a los ajustes hechos en la matriz de indicadores de los programas nuevos o en el caso que la SHCP, la SFP y el Consejo deciden realizar alguna revisión anual a los objetivos estratégicos y a la matriz de indicadores de cierta dependencia o programa determinado.

año de manera conjunta por la SHCP y la SFP, así como por el Coneval.¹²

En términos de los tipos de evaluación contemplados en la legislación, los Lineamientos (2007) se dividen en dos variedades principales: en primer lugar, la evaluación de programas federales, que se orientan específicamente al análisis de acciones y programas concretos y, en segundo, la evaluación estratégica, la cual tiene como propósito analizar un conjunto de programas que giran en torno a una estrategia o política sectorial general (LGEPF, 2007; décimo sexto). Particularmen-

DIAGRAMA 2.4. TIPOS DE EVALUACIONES DE PROGRAMAS FEDERALES

| | |
|---|---|
| EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS | Análisis sistemático del diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. |
| EVALUACIÓN DE INDICADORES | Análisis de campo que tiene como propósito estudiar la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa particular. |
| EVALUACIÓN DE PROCESOS | Análisis de campo que busca identificar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión. |
| EVALUACIÓN DE IMPACTO | Análisis basado en metodologías rigurosas que tiene como propósito identificar el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal. |
| EVALUACIÓN ESPECÍFICA | Toda otra evaluación no comprendida dentro de las categorías anteriores. |

Fuente: Lineamientos (2007; décimo sexto).

¹² Para el caso del ejercicio fiscal 2007 el Programa Anual de Evaluación fue publicado el 30 de abril de 2007.

te, la normatividad reconoce cinco tipos de evaluaciones de programas federales:

DIAGRAMA 2.5. CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

| CONTENIDO MÍNIMO | ESPECIFICACIÓN |
|---------------------------|--|
| DE DISEÑO | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del programa para identificar un problema claro y concreto. • El grado de vinculación del programa con los objetivos estratégicos de la dependencia responsable. • Análisis de la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores. • Definición de la población objetivo y justificación de los beneficios a dicho grupo. • En su caso, el análisis del padrón de beneficiarios. • Adecuación de las reglas de operación. • Complementariedad o duplicidad con otros programas. |
| DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los mecanismos de planeación programática. • Mecanismos de definición de metas e indicadores. • Avance en los instrumentos de seguimiento y monitoreo del programa. • Herramientas internas utilizadas para facilitar un enfoque por resultados. |

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • El impacto presupuestario del programa federal. • Seguimiento de las recomendaciones realizadas en evaluaciones previas. |
| <p>DE COBERTURA Y FOCALIZACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cuantificación detallada de la población potencial y objetivo. • Análisis para la medición de la población objetivo. • Brecha entre población realmente atendida y la población potencial y objetivo. • En caso de existir, análisis de efectividad de los mecanismos de focalización y cobertura. |
| <p>DE OPERACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La sujeción del programa a las reglas de operación y a la normatividad relevante. • Análisis de los mecanismos de simplificación y mejora regulatoria acarreados por el programa. • Los mecanismos de gestión y administración financiera del programa. • La eficiencia, eficacia y economía del programa. • El cumplimiento y el avance en los indicadores de desempeño. • Análisis de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la información. |
| <p>DE PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de encuestas que permita percibir el grado de satisfacción de los beneficiarios por el programa. |

| | |
|---------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un índice de satisfacción poblacional del programa. |
| DE RESULTADOS | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los instrumentos disponibles que permitan evaluar los cambios en los indicadores. • Análisis de evaluaciones previas. • Presentación y difusión de los principales resultados del programa con base en la matriz de indicadores. • Susceptibilidad del programa a ser evaluado por impactos. |

Fuente: Lineamientos (2007; décimo octavo).

Asimismo, en los Lineamientos (2007) se establece una clasificación específica sobre los elementos que tienen que incluir las evaluaciones de consistencia y resultados, las cuales son las más utilizadas en la APF. A grandes rasgos, los contenidos mínimos de la evaluación que se comprenden en esta categoría son los siguientes:

Con base en la delimitación de los contenidos de la evaluación de consistencia y resultados cada año, y de manera conjunta con la publicación del PAE, se publican unos términos de referencia que deben cumplir los evaluadores al momento que realizan un análisis de este tipo. Para el caso de los otros cuatro tipos de evaluación (indicadores, procesos, impacto y complementarias) no se especifica ningún contenido *ex ante* sino que, al momento que es seleccionado el evaluador, éste acuerda con la dependencia, y con la aprobación de Coneval, los términos de referencia concretos para dicha evaluación.

Un punto que debe subrayarse es que la normatividad indica que *todas las evaluaciones* a dependencias o programas públicos (ya sean de programas o estratégicas) deberán ser

realizadas por “evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo [Coneval] en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine” (LGEPEF, 2007; décimo sexto). Así las cosas, por medio de los Lineamientos (2007) se reconoce explícitamente la obligación de las dependencias para subcontratar las evaluaciones a agentes externos.¹³

Un último tema relevante relacionado con el proceso de evaluación es la naturaleza de los programas nuevos. De acuerdo con los Lineamientos (2007), previo a la puesta en marcha de cualquier programa federal, la dependencia responsable tiene que realizar una justificación, en términos de sus objetivos estratégicos y de su impacto presupuestal, del programa que busca implementarse. Asimismo, dentro de esta justificación debe incluirse ya la matriz de indicadores correspondiente sobre la cual se evaluará el programa. Al igual que en muchas etapas decisionales de la política de evaluación, la justificación debe ser enviada a la SHCP y al Coneval para su inclusión en el proyecto presupuestario de la dependencia correspondiente. A diferencia de la definición de los objetivos estratégicos y de la matriz de indicadores, en este caso ni la Secretaría de Hacienda, ni el Coneval tienen atribuciones *formales* para vetar el inicio de la operación del programa. Por último, al primer año de operación de los programas nuevos estarán sujetas obligatoriamente a una evaluación de consistencia y resultados para identificar, tentativamente, los efec-

¹³ En el capítulo III de los Lineamientos se indican los requisitos mínimos de elegibilidad de los evaluadores externos, dentro de los que se encuentran:

- Acreditar experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la prestación del servicio, de programas gubernamentales en México o en el extranjero.
- Presentar una propuesta de trabajo ejecutivo, en la que se incluya el objeto y la metodología de la evaluación, así como el curriculum de los investigadores que participaran en la evaluación.
- Detalle de la plantilla de personal que se utilizará en la evaluación.

tos que produce el programa para la solución del problema público identificado.

Finalmente, una vez que los evaluadores externos realizan los respectivos análisis a los programas federales, las dependencias tienen la obligación de hacer pública toda la información concerniente a los resultados y la metodología de la evaluación, así como sobre el evaluador externo. Formalmente, se establece que dicha información debería ser publicada diez días después de que las evaluaciones fueron entregadas a los organismos correspondientes.

Por su parte, la lógica de la evaluación de la gestión pública contiene una serie de premisas e instrumentos de acción diferentes a las de la vertiente de valoración de los programas. Esta línea de acción se orienta a la evaluación de desempeño de los procesos, funciones y actividades rutinarias que realizan los servidores públicos de la APF. La concepción específica que le ha dado el gobierno mexicano a este tipo de evaluación se orientaría principalmente al “desarrollo de metodologías que permitan evaluar la eficiencia de la gestión de las dependencias de la APF con el fin de mejorar su productividad, así como capacitar a los funcionarios de las mismas” (BID; 5).

En términos ideales, lo que se busca con el desarrollo de este instrumento de análisis de la gestión pública es transitar de un esquema administrativo en el que la asignación presupuestal se realiza bajo una lógica inercial y con base en las actividades institucionales a uno en el que los resultados específicos de desempeño de las dependencias de gobierno determinen finalmente sus partidas financieras. Asimismo, se busca favorecer la estandarización de mejores prácticas internacionales en todas las entidades públicas para nivelar ciertas actividades administrativas en áreas comunes de gestión a todas las dependencias (planeación, recursos humanos, gobierno electrónico, entre otras), así como estimular una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo al interior de las instituciones de gobierno por medio de la revisión constante de los indicadores de desempeño.

Una de las primeras medidas impulsadas por el actual gobierno fue la publicación de un Decreto de Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la APF¹⁴ (2006), en cuyo artículo sexto se enfatiza que “las medidas de austeridad se orientarán a generar ahorros en el mediano plazo y se vincularán al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), con el objeto de promover la modernización de la gestión pública” (DMADG, 2006). Así las cosas, y como se puede interpretar de la cita pasada, en el fondo la evaluación de la gestión pública tiene como propósito primario la reducción de los costos administrativos por medio de la identificación y reforma de procesos y actividades ineficientes a partir del cual el Gobierno Federal, y en particular la SFP, deriva dos consecuencias positivas: el incremento de la productividad y la mejora de los servicios públicos brindados a la ciudadanía.

Este objetivo genérico de modernización administrativa se operacionaliza programáticamente por medio del PMG, el cual estará coordinado por la SFP. Este instrumento se nutrirá de los resultados de las evaluaciones externas realizadas en las que se identifiquen fallas en la gestión de las dependencias públicas, las cuales se agruparán en nueve temas esenciales: calidad regulatoria (interna y externa), subcontratación de servicios, duplicidades en procesos y funciones, uso de las tecnologías de la información, congruencia y racionalidad de las estructuras burocráticas, eficiencia institucional, enajenación de bienes, contrataciones consolidadas y, finalmente, calidad de los trámites y servicios públicos (SHCP, 2007a; 33). Estos ejes temáticos fundamentales guiarán las recomendaciones generales para toda la APF, pero principalmente las acciones particulares que se emprendan en cada dependencia para mejorar su desempeño administrativo.

En la articulación del PMG se estableció un Programa Marco en el cual se reconocen cinco áreas de actuación funda-

¹⁴ En adelante Decreto de Austeridad o DMADG.

mentales (Recursos Humanos, Calidad Regulatoria, Calidad en los Procesos y Servicios, Gobierno Electrónico, y Austeridad y Disciplina del Gasto) a partir de las cuales se desprenden una serie de subsistemas y objetivos particulares que se pretenden abarcar con el Programa Final. Dichas áreas de actuación se aproximan bastante a las líneas de acción antes mencionadas e incluso, visto desde este mirador, se podría anticipar una intervención mucho más amplia en sistemas como el del Servicio Profesional de Carrera y los Programas Federales de Mejora Regulatoria (SHCP, 2007a; 55).

Para hacer operativos los planteamientos del PMG en cada dependencia pública, la SFP emitirá un Programa Operativo anual por medio del cual las entidades gubernamentales establezcan, de forma coordinada con la SFP y una serie de mesas técnicas, medidas prioritarias que deben ser emprendidas para mejorar la gestión de su respectiva organización. Como se indica en el artículo 45 de la Ley de Presupuesto (2006), dichos compromisos (bases o convenios) de gestión se vincularán con medidas presupuestarias específicas con el propósito de promover un ejercicio del gasto mucho más eficaz y eficiente.¹⁵ En concordancia con este argumento, todas las dependencias que suscriban los convenios de gestión tendrán que ajustar su funcionamiento a los controles presupuestarios estipulados en los mismos, así como a las medidas de austeridad y los presupuestos autorizados.

¹⁵ Dentro de la propuesta del Ejecutivo del SED se indica que “las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados suscribirán Compromisos de Resultados que formarán parte del PMG. Mediante éstos, las organizaciones gubernamentales se obligarán a adoptar prácticas para modernizar su operación, elevar su productividad y otorgar un servicio más eficiente a la población. Estas transformaciones estarán planteadas en un mediano plazo y considerarán los diferentes puntos de partida de las instituciones. Sus avances serán medidos por indicadores de gestión que, establecidos en los programas, representen compromisos institucionales públicos evaluados periódicamente” (SCHP, 2007a; 32).

Así las cosas, si bien discursivamente se sostiene el argumento de la modernización administrativa y de la mejora de procesos en la APF por medio de la evaluación de la gestión, una meta estratégica que se trata de alcanzar es la reducción sustancial de los recursos destinados al gasto corriente para orientarlos al gasto programático. Esta idea está en completa concordancia con las medidas de austeridad promovidas por el Ejecutivo, así como con los reclamos recurrentes, a veces infundados, relacionados con el excesivo tamaño e ineficiencia del aparato burocrático federal.

Finalmente, si bien es cierto que los programas operativos anuales serán una herramienta importante para que las dependencias cuenten con las medidas específicas de reforma, no se identifica algún instrumento normativo o programático en el que se obligue a las dependencias a cumplir con los compromisos expresados en los convenios de gestión. Lo único que se indicaría en dichas bases serían las estrategias de mejora y su vinculación con medidas presupuestarias específicas (particularmente la de reducción del gasto corriente), sin embargo normativamente no se especifica como los compromisos se relacionarían con los instrumentos institucionales de rendición de cuentas, de control de la gestión, así como con el proceso de elaboración presupuestal. Incluso en un diagrama expuesto en una presentación de la SFP se observa cómo se establecerían dos vías diferenciadas entre el incremento de la eficiencia y la eficacia gubernamental (encuadrada en el PMG y los convenios de gestión) con los canales tradicionales de rendición de cuentas que aseguran la legalidad del desempeño institucional.

Una vez descritos los elementos fundamentales que estructuran la política de evaluación del desempeño, faltaría analizar solamente la forma en la que los distintos insumos generados en dicha etapa se transforman efectivamente en procesos operativos y en decisiones sobre la asignación de gasto. Desde una visión normativa-legal estricta no hay ninguna regulación que haga explícito dicho vínculo. Por tal razón, esta parte se elaborará preliminarmente (y a falta de infor-

mación operativa de primera mano) con la información que se obtiene de los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008 (SHCP, 2007c).

Un primer rasgo que se observa es que la Secretaría de Hacienda ha comenzado la instrumentación de un sistema llamado Proceso Integral de Programación y Presupuestación (PIPP) por medio del cual se realizará la captura informática de las matrices de indicadores y de los objetivos estratégicos de las dependencias gubernamentales. Este instrumento se considera como un sistema de base que apoyará la captura y la integración final del SED, así como de las distintas herramientas, en la elaboración de los presupuestos basados en resultados (SHCP, 2007b; anexo 1, 1).

Una vez establecida dicha relación, se reconoce una vez más la importancia de cada uno de los pasos descritos en la argumentación básica de la política pública (objetivos estratégicos, indicadores del desempeño, etc.) en el tránsito paulatino hacia un esquema presupuestal basado en resultados. Adicionalmente, se hacen algunas anotaciones sobre ajustes que se realizarán en la NEP que permitirán una vinculación mucho más clara y precisa entre los sistemas del PIPP y el SED en el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto. Particularmente, en los Lineamientos de Programación y Presupuestación se estipula la desaparición de la figura de “Actividad Prioritaria” de la NEP por el de “Programa Presupuestario” por medio del cual se reorganiza el gasto programable en tres áreas principales (Programas Federales, Proyectos de Inversión y Actividades Específicas).

La lógica que se intuye con esta reorganización es la de identificar con claridad el presupuesto asignado a cada programa sujeto a evaluación y poder determinar con claridad, durante la fase de presupuestación, las modificaciones en asignación de recursos que se puedan realizar con base en los resultados obtenidos. Algo similar ocurre con el campo de actividades específicas en la que se observan ciertos paralelismos

entre sus rubros secundarios (bienes y servicios, actividades rectoras, actividades de apoyo, gasto federalizado y otros) y las principales líneas de acción del PMG. En este sentido se podría aventurar una hipótesis en el sentido de que se están realizando los ajustes operativos necesarios para identificar con claridad los montos asignados a cada dependencia en áreas específicas y poder realizar los ajustes correspondientes de acuerdo con el desempeño que tengan.

Más allá de estos ajustes operativos del proceso de programación, no se identifica otra modificación relevante y, más importante aún, no queda claro el criterio que se utilizará para la asignación final de los recursos presupuestarios. Es posible intuir (solamente como conjetura) que el incentivo que se utilizará es el de que a mejor desempeño mayores recursos; sin embargo, esta conjetura no es del todo precisa, ya que la distribución de recursos (y hablando desde una lógica estricta del desempeño) puede variar de acuerdo a los tipos de indicadores utilizados, a la ponderación que se dé a distintos criterios de desempeño (ahorro, calidad, eficiencia o eficacia) y a las dinámicas propias de los mismos programas federales. En muchas ocasiones, los proyectos se orientan hacia áreas en las que no necesariamente se pueden esperar resultados cuantificables, pero que pueden estar teniendo un desempeño adecuado.

Así las cosas, si bien se puede identificar con claridad la forma en la que se ha diseñado el doble sistema de evaluación del desempeño y se puede llegar a intuir los mecanismos mediante los cuales los resultados de dicha etapa servirán de insumo para cargar sistemas informáticos que serán utilizados durante la fase de planeación y programación, la etapa de la decisión en la asignación del gasto queda muy difusa y poco clara, máxime si se considera, cómo ya se señaló, que pueda existir cierta contradicción con lo que se busca alcanzar con el desempeño; esto es, eficiencia, eficacia, calidad y ahorro.

IMPLICACIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA A LA LUZ DE LAS PREMISAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Una vez presentada la estructuración genérica de la estrategia mexicana de evaluación del desempeño, y tomando como insumo los elementos conceptuales que se discutieron en el primer apartado, es posible discutir con mucha mayor precisión la trayectoria posible que tomará este caso, así como identificar las implicaciones más relevantes que se extraen de las premisas de la NGP. Un primer rasgo que se puede detallar es que a partir del diseño institucional que se propone en México, tal pareciera que se está articulando un sistema de medición de resultados dual en el cual se buscan incorporar algunos elementos de los modelos “Presupuesto” y “Plan” elaborados por Cunill y Ospina (2003). Dicha conjetura se extrae del esquema paralelo de evaluación de programas y de la gestión que se articula a partir de lo dispuesto en los Lineamientos (2007).

Asimismo, y en un nivel discursivo, al momento de revisar los documentos que dan vida al SED se observa una doble lógica gubernamental en la que, por un lado, se mantiene una idea muy fuerte de incrementar la racionalidad y la efectividad del gasto público (lo cual la acercaría a una visión presupuestal), pero también, por otro, se insiste en la necesidad de incrustar este esfuerzo de racionalización dentro de un proceso macro de modernización de la gestión pública con el fin de entregar servicios públicos de mayor calidad, así como ofrecer información de rendición de cuentas mucho más clara que muestre realmente las actividades prioritarias de la administración pública.

A pesar de esto, un examen más detallado del caso muestra que la articulación de un sistema en el que se alinean los objetivos y estrategias de cada dependencia con las del gobierno en turno (plasmadas en el PND), que desarrolla matrices de indicadores y efectúa evaluaciones periódicas de los programas públicos se encuentra mucho más cercano al modelo presupuestal que al modelo de planificación. Esta conjetura se hace mucho más sólida al revisar las recientemente publica-

das *Disposiciones generales* del SED, en las que se observa que el objetivo fundamental de todo este entramado de políticas es la elaboración gradual de presupuestos basados en resultados en México. Este mismo documento reconoce, de forma implícita, la subordinación de la vertiente de planificación (que en este caso sería la de evaluación de gestión) con los fines y estrategias que conducirían a la conformación de PBRs.¹⁶

Las razones que pueden explicar la preponderancia de esta visión presupuestal en el caso mexicano son muy variadas: el peso fundamental que ha dado la actual administración federal al tema de la austeridad y la racionalidad del gasto, la preponderancia innegable (así como la experiencia acumulada) con la que cuenta la SHCP para impulsar un proyecto de este tipo en comparación a la SFP, la influencia internacional que ha tenido la agenda de PBR en México y, finalmente, la incapacidad de la SFP para elaborar de forma rápida y efectiva una estrategia alternativa que pudiera aproximarse más hacia una visión de planificación integral.

Más allá de las posibles discusiones al respecto, considero mucho más importante discutir algunas limitaciones que la elección de este modelo tiene a la luz del lente conceptual arriba propuesto. Una primera restricción que salta a la vista (y que se vincula con uno de los componentes doctrinales de la NGP) es el de la existencia de un sistema burocrático de autonomía gerencial en el cual los directores de programas o de dependencias son capaces de asignar con cierta libertad sus recursos organizacionales para maximizar la consecución de los objetivos estratégicos. Como se señaló en el primer apartado, esta premisa resulta fundamental en el modelo presupuestal si se asume, tal y como lo hacen Cunill y Ospina, que este tipo de esquemas conducen hacia una rendición de cuentas gerencial.

¹⁶ “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008.

A diferencia de otros países en los que las reformas de evaluación del desempeño se han acompañado con iniciativas de desmantelamiento de los Servicios Civiles de Carrera, en México ha sucedido el fenómeno contrario: desde hace algunos años se ha apostado por el fortalecimiento de un sistema de carrera que privilegia el inmovilismo y las restricciones legales de los funcionarios públicos. Por otra parte, la tradición burocrático-legal mexicana ha incrementado *ad nauseam* la cantidad de regulaciones y obligaciones de control legal, lo cual limita enormemente la capacidad de los “gerentes” de asignar sus recursos disponibles a las áreas más eficientes o efectivas. Con esto mismo se limitan los alcances de rendición de cuentas del modelo presupuestal, al seguir manteniendo un esquema de control sobre los insumos y no necesariamente sobre los resultados.

Una segunda cuestión se refiere a la forma en la que se han resuelto los problemas de medición del desempeño en la construcción de las matrices de indicadores. Más allá de la posibilidad de establecer medidas robustas desde el inicio de la operación del SED, la elaboración de matrices de indicadores en México se ha realizado bajo una lógica fuertemente incremental y sin una evaluación adecuada sobre la pertinencia de los mismos. En opinión de algunos actores involucrados en la implementación de esta estrategia, se ha preferido convertirlo en una herramienta de aprendizaje organizacional que permita a las dependencias una adaptación paulatina al paradigma resultadista.

Sin embargo, y a la luz de la experiencia internacional, esta necesidad de negociar los indicadores y la debilidad de precisión de los mismos se debe a que desde un inicio el SED se pensó como una herramienta aglutinante de todo el espectro gubernamental y no se tuvo la sensibilidad suficiente para reconocer que hay ciertas áreas del gobierno en las que la definición de productos e impactos es una labor muy compleja y que, en el largo plazo, no necesariamente ofrece un valor agregado. Un vistazo a algunos casos internacionales muestra que

la conformación de matrices de indicadores sólidas solamente es posible en ciertos sectores de política (como educación, salud y protección social) en los que la definición de productos e impactos resulta relativamente fácil.

Hablando ya en términos de la estrategia en su conjunto, el modelo mexicano (en sus dos vertientes) parece circunscribirse solamente a un nivel *meso* de evaluación (esto es, de programas y organizaciones) y soslaya la importancia que tiene la evaluación de políticas y de los funcionarios públicos como parte de una estrategia integral. Esta limitación se vincula también con el alto grado de fragmentación que tiene la evaluación gubernamental mexicana en la que se encuentran agencias responsables del nivel macro (como el INEE en el caso de educación) y del nivel micro (como el subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera) las cuales, empero, no tienen puntos de contacto claros de integración vertical.

Esta restricción en la profundidad y la integración vertical del SED en México se concatenan claramente con el objetivo particular de orientar la presupuestación basada en resultados solamente al gasto programable (e incluso en un primer momento sólo al de los programas sujetos a reglas de operación que entregan subsidios a la ciudadanía). Asimismo, y al no existir un nivel de evaluación macro en el que se hace una vinculación entre programas y organizaciones que están orientadas hacia una política pública determinada, tampoco se observa con claridad un alto grado de integración horizontal.

Más allá de esto, sí parece que el esquema mexicano tendería a satisfacer algunos de los criterios doctrinarios de la NGP propuestos por Hood (1991). Independientemente de los elementos de definición de estándares de desempeño, del énfasis en productos y del incremento de la disciplina en el uso de los recursos (que son endógenos a este tipo de reformas), también se observa cierta vinculación con los principios de mayor desagregación de las unidades del sector público (al menos al momento de evaluar y calificar el desempeño de cada una de

las unidades responsables del manejo de programas), así como un incremento de la competencia al interior del sector público al establecer esquemas de calificación o *benchmark* del desempeño en cada uno de los programas en función del avance en su matriz de indicadores. Asimismo, y desde la vertiente de evaluación de la gestión, también se satisface el criterio de la introducción de prácticas gerencialistas al sector público cuando dentro del PMG se propone el establecimiento de buenas prácticas estandarizadas a ciertas áreas comunes de las dependencias de gobierno.

A pesar de lo anterior, y con esto concluyo esta sección, hay un tema que hasta el momento no se ha discutido y que resulta crucial para entender la viabilidad futura de la estrategia de evaluación del desempeño en México: el aprendizaje organizacional. Si bien es cierto que la instrumentación de una estrategia de evaluación del desempeño del tipo presupuestal supone una serie de problemas técnicos y de ajuste de las estructuras programáticas, un elemento central que puede asegurar el éxito de esta política es la forma en la que cada uno de los actores participantes va adaptando las lógicas y rutinas tradicionales a los nuevos esquemas del paradigma resultadista.

Esto se hace especialmente evidente en el caso mexicano, ya que la estrategia propuesta no ha venido acompañada de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En un nivel organizacional es posible intuir que las dependencias gubernamentales, sujetas tradicionalmente a controles de corte legal–jerárquico, puedan percibir la evaluación del desempeño con cierto recelo. Esto se puede hacer particularmente evidente en el caso de las evaluaciones externas, en las que los responsables de la operación de los distintos programas sujetos a reglas de operación puedan establecer dos posibles estrategias. Por un lado, bloquear sistemáticamente el acceso

a la información a los evaluadores con el fin de evitar que sus programas sean evaluados negativamente y así no puedan recibir un castigo en términos presupuestales o legales. Por otra parte, también pueden tomar una postura de “maquillaje” de la operación del programa con el fin de que los resultados sean satisfactorios y de esa manera evitar algún tipo de sanción.

Esta actitud reacia y, hasta cierto punto, pasiva por parte de los funcionarios públicos se puede deber a que el sistema de incentivos que se ha construido de forma paralela a la infraestructura de evaluación mantenga rasgos punitivos, además de que los funcionarios no encuentren en este tipo de ejercicios algún tipo de utilidad directa. Posiblemente la única estrategia que pretende reorientar el esquema de incentivos sea el PMG, en el que el cliente principal de las evaluaciones es la misma dependencia gubernamental, que será la encargada de identificar aquellas áreas de gestión interna débiles y en las que puede recibir un paquete de recomendaciones; por otra parte, este programa no establece incentivos punitivos directos, sino que conforma un esquema de premios a organizaciones, áreas o funcionarios que tengan un desempeño sobresaliente, además de mecanismos punitivos indirectos que no son de corte legal sino de comparación con otras agencias —elaboración de *rankings* de desempeño, principalmente (SHCP, 2007b; 33).

Además, esta postura por parte de las agencias públicas pueda deberse a que los mismos entes coordinadores de la estrategia de evaluación federal (en este caso la SHCP y la SFP) han sido las secretarías que tradicionalmente han reproducido los esquemas de control presupuestal y legal-jerárquico. Buena porción de las estructuras organizativas de estas dos últimas dependencias están orientadas al control más que a la promoción del buen desempeño organizacional. Así las cosas, un nivel que seguiría pendiente y que dependerá del proceso de ajuste incremental de la política será la forma en la que, tanto los actores centralizadores de la política como las demás agencias, ajusten su comportamiento al nuevo paradigma del

desempeño y reconozcan los beneficios que este tipo de herramientas pueden tener para mejorar los resultados de sus organizaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se buscó presentar de manera general el diseño institucional de la estrategia mexicana de evaluación del desempeño. Asimismo, este caso se ha contrastado muy rápidamente con algunos criterios de análisis descritos en el primer capítulo de este libro, además de estudiar la vinculación con los principios doctrinarios de la NGP propuestos por Hood (1991). En este sentido, aquí se han podido ofrecer algunas pistas introductorias sobre la posible trayectoria que podrá tomar el sistema de evaluación mexicana, así como las principales limitaciones (medidas a partir de los elementos de profundidad y transversalidad de la estrategia). Asimismo, se han señalado algunas posibles tensiones futuras que se pueden observar en la operación misma del programa a partir de la desvinculación que existe entre esta estrategia y otras premisas básicas de la NGP tales como la autonomía y la rendición de cuentas gerencial.

En los capítulos subsecuentes de este libro se podrá encontrar un análisis mucho más detallado sobre la forma en la que se ha iniciado la implementación de todo este diseño normativo e institucional; así como los efectos que la estrategia de evaluación del desempeño del gobierno federal mexicano tiene sobre la elaboración de medidas de racionalización del gasto público (principalmente a través de la introducción del PBR), la mejora de la gestión de las dependencias administrativas, así como en la rendición de cuentas. Así pues, y más allá del ámbito restringido de análisis que aquí se presentó, este capítulo puede servir de referencia para las discusiones posteriores de la presente investigación.

3. ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE EVALUACIÓN
DE PROGRAMAS FEDERALES SOCIALES
IMPLEMENTADO EN 2007:
EL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN
Y LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO
MOISÉS DOMÍNGUEZ P. Y FABIOLA ZERMEÑO N.

A fin de profundizar en el análisis del esquema de evaluación de los programas federales sociales, en este capítulo nos daremos a la tarea de revisar dos aspectos importantes del mismo referidos a su proceso de implementación: el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2007 y la metodología de Marco Lógico (ML) definida. El primer aspecto será ver en qué medida se realizaron los propósitos que se esperaban con su implementación. En el segundo, se analizarán las implicaciones de la introducción de la Matriz de Marco Lógico (MML) como base metodológica para la evaluación de dichos programas.

En el abordaje de ambos aspectos destacaremos el papel representado por el Coneval, pues en él descansa la responsabilidad medular de evaluar el desempeño de tales programas en el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo social que encarnan. Esta información resulta fundamental para ser valorada en el nuevo proceso de presupuesto basado en resultados y en la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales.

Antes de pasar al análisis de ambos aspectos, nos daremos a la tarea de revisar precisamente el status formal y real que tiene el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en elementos centrales de la evaluación de desempeño, puesto que en diversos aspectos comparte con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) atribuciones en la materia, aunque de manera poco clara y armónica.

Cabe señalar que no se realiza un análisis más a profundidad de otros procesos de implementación de la evaluación de programas federales sociales en virtud de que es muy corto el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de este esquema de evaluación del desempeño, sancionado tanto en los Lineamientos como en el PAE, como para realizar una valoración integral y plenamente objetiva.¹ A ese factor se suma el hecho de que la información disponible al público del propio Consejo, así como de las secretarías mencionadas sobre su actuación en este campo de la evaluación,² es muy escasa.

LA FUERZA LEGAL E INSTITUCIONAL DEL CONEVAL

El Coneval es por definición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004; artículo 81) un “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer

¹ Al momento de realizar este ensayo (fines de abril de 2008), el Coneval recién había colocado en su página en internet información de las evaluaciones que realizó en 2007. En contraste, muchas de las propias dependencias y entidades evaluadas por agentes externos diferentes al Coneval aún no lo habían hecho.

² Por ejemplo, luego de casi tres años de existencia legal, el Coneval no reporta ninguna información en el Portal de Obligaciones de Transparencia en cuanto a lo señalado en las fracciones XV y XVII, denominados “Informes” e “Información relevante”, respectivamente. Tampoco la SFP tiene algún apartado o información relevante disponible sobre esta política en sus páginas en internet, salvo el Acuerdo bajo el cual se emitió el PAE. Por su parte, la SHCP cuenta con un espacio en su página en internet, pero en él sólo se encuentran los documentos normativos emitidos o vinculados a esta función sustantiva. De hecho, a un año de emitidos los Lineamientos, no existía el portal del SED estipulado en el artículo vigésimo séptimo.

los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.³

Para ello debe “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” (LGDS, 2004; art. 72).

Precisamente esta capacidad para incidir en la estructura programática del gobierno federal, dada su facultad para realizar una valoración de los resultados obtenidos por los programas y, con base en ello, emitir recomendaciones a diversas instancias es una de las características del Coneval que la distingue de otras instituciones públicas federales que se plantean funciones de evaluación, pero sin vinculación alguna con la obtención de resultados como medida para valorar su desempeño. Lo que, entre otras cosas, muestra que su diseño se encuentra en sintonía con los postulados del enfoque gerencialista que es la base del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), tal y como se analiza a lo largo del libro.

Precisamente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado apenas un año y medio antes, es muestra de ello. De acuerdo con el decreto presidencial que le da origen, tiene por objeto “ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales, así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos” (Decreto INEE, 2002; art. 2). De modo que el INEE no realiza evaluaciones de la política educativa desde una óptica de desempeño, ya que los resultados de ésta no son valorados a través de indicadores que ubiquen el nivel de logro de sus

³ Para fines de este análisis, nos centraremos en las atribuciones del Coneval referidas a la evaluación, dejando de lado las que tienen que ver con la definición y medición de la pobreza.

objetivos, ni tampoco hay vinculación alguna con el proceso de presupuestación, transparencia y rendición de cuentas de esa política, cosa que sí sucede con el Coneval (Decreto Coneval, 2005; art. 5).

Cabe señalar que el Coneval puede realizar las acciones de evaluación por sí mismo o a través de otras instancias, como expertos, instituciones de educación superior, de investigación u organizaciones no lucrativas especializadas en los temas respectivos.

Tomando en cuenta la inexistente tradición institucional y los esfuerzos aislados por emprender acciones a fondo en este importante terreno (Cardozo, 2006; 126), así como las disputas políticas que se han dado en el Congreso y al interior del Ejecutivo con respecto a quién y cómo se realiza la evaluación de los programas federales de corte social, resulta clave indagar si el Consejo contaba desde sus inicios con la fuerza política y legal para cumplir con su encomienda. A decir nuestro, ello no fue así. Por el contrario, desde su origen el Coneval fue marcado por las presiones externas, lo cual repercutió en el continuo atraso en el cumplimiento de su objetivo y en poder instrumentar y acompañar debidamente los procesos de evaluación de los que formaba parte junto con las dos secretarías mencionadas.⁴

Las primeras evidencias de las resistencias existentes al interior del Ejecutivo Federal a dejar en el Consejo las funciones normativas de la evaluación, se expresan en su propio decreto de creación. Si bien en el mismo se reiteraba el objeto señalado en la ley, consistente en normar y coordinar “la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las polí-

⁴ De acuerdo con el plazo señalado en el transitorio tercero de la LGDS, y en consideración a la fecha de expedición de ésta (20 de enero de 2004), dicho Consejo debió haberse creado a más tardar a finales de julio de 2004. Una muestra de esos atrasos es el hecho de que su decreto de creación se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 2005, es decir, más de un año después de su plazo legal.

ticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas”, enseguida se acotaba que ello se haría “sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública” (Decreto Coneval, 2005; art. 3). Esto es, al interior del propio Ejecutivo se restringía el alcance del Coneval, manteniendo en las dos secretarías funciones de evaluación, con lo que se expresaba su oposición a que el Coneval tuviera todas las atribuciones y facultades para ese objeto de ley sin restricción alguna.

Las presiones provenientes de la Cámara de Diputados se expresaron en el cuestionamiento a un conjunto de disposiciones de ese decreto, que desde su óptica resultaban violatorias de los principios constitucionales de la división de poderes, pues invadían la esfera exclusiva de competencia del Poder Legislativo Federal mediante disposiciones reglamentarias que modificaban, contradecían o limitaban el texto de la ley, con lo que el Ejecutivo Federal se excedía en sus atribuciones. Ello motivó que este órgano legislativo acordara interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal.⁵

En un momento posterior, la Cámara de Diputados tuvo otra oportunidad para cuestionar esa decisión de escatimarle atribuciones al Consejo que se dio desde el propio Ejecutivo. En este caso, lo hizo en el marco del rechazo al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social expedido por el Ejecutivo, donde se reglamentaba en los mismos términos las funciones del Coneval, lo que de nueva cuenta motivó una controversia

⁵ Cabe señalar que el acuerdo fue tomado por el Pleno de la Cámara de Diputados, con la oposición del partido en el gobierno. No obstante que, por negociaciones posteriores, la Cámara desistió de iniciar el recurso de controversia por las promesas del Ejecutivo de enmendar los artículos cuestionados del Decreto, el hecho por sí mismo expresa una postura común de la mayoría de Cámara en el sentido de que fuera el Consejo la instancia única que se encargara de la evaluación de programas federales sociales.

constitucional. En esta controversia, que fue admitida por la SCJN, dicho órgano legislativo señaló que el Ejecutivo, entre otros aspectos, puso en duda la autonomía del Coneval al disminuir el alcance de las funciones de evaluación de los Programas Públicos de Desarrollo Social,⁶ dejándose en manos de las propias dependencias y entidades la selección de sus evaluadores, tal y como acontece hasta hoy.⁷

Esas diferencias de fondo sostenidas con el Ejecutivo Federal llevaron a la Cámara de Diputados a vetar de facto la entrada en operaciones del Coneval, particularmente en esta vertiente de evaluación, por vía de establecer tanto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2005 como en el de 2006, que la evaluación de los programas públicos federales se siguiera llevando a cabo en los términos del Acuerdo de la SFP y de la SHCP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002, con lo que, como si no existiese el Coneval, dejaba en manos de esas secretarías funciones normativas y de coordinación.

Sin embargo, pese a que la Cámara de Diputados sostuvo reiteradamente esa postura por más de un año, en el marco de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en marzo de 2006 desistió de ella. En esa ley se estipuló que “las propias dependencias, a través de su Coordinadora de Sector, realizarán evaluaciones de resultados por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas” (LFPRH, 2006; art. 78).

⁶ Además se cuestionaba, entre otros asuntos de la política de desarrollo social, que el Ejecutivo en su Reglamento despojara al Coneval de las funciones exclusivas referidas a la medición de la pobreza.

⁷ En marzo de 2008, el pleno de la SCJN resolvió que todos los artículos del Reglamento que la Cámara había impugnado eran válidos.

En tanto, el Consejo iniciaba formalmente sus actividades por esas fechas, luego de ser designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social los seis académicos a que hace referencia el artículo 82 de la mencionada ley⁸ que junto con el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y el secretario ejecutivo, lo conforman.

Teniendo en cuenta el objeto de las disputas, resulta lógico que el Consejo se centrara en trabajar particularmente en cuestiones referidas a la atribución de normar las definiciones y mediciones en torno a la pobreza en nuestro país, aunque lo hizo con un bajo perfil. Pero en torno a la vertiente de evaluación de programas prácticamente no hubo trabajo visible alguno ni durante 2005, ni en 2006.⁹

Fue hasta 2007 cuando el Consejo realmente comenzó a operar esa vertiente, sobre todo a partir de las definiciones dadas por la misma Cámara de Diputados en el artículo 26 fracción II del PEF de ese año, donde estableció que “las dependencias y entidades responsables de los programas deberán presentar los resultados de las evaluaciones, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la SHCP, a la SFP y al Coneval”. Con ello, por primera vez se le reconocía, aunque parcialmente, el ascendiente en el tema que por ley le correspondía, si bien ello se hizo sin que se resolviera de fondo la confusa concurrencia de atribuciones que aún hoy sigue conjugando con las otras dos instancias.¹⁰

⁸ La convocatoria pública para su selección fue emitida en noviembre de 2005.

⁹ El bajo perfil del conjunto de sus operaciones se constata en el hecho de que, para 2006, el Consejo sólo había emitido un comunicado de prensa en torno a las cifras de pobreza en nuestro país. Incluso durante 2007 sólo hubo otros dos comunicados que también se refirieron a ese tema. Ello es inexplicable desde la vertiente de evaluación durante 2007, si tomamos en cuenta que a partir de ese año se desplegaron muchas acciones orientadas al cumplimiento de sus obligaciones, casi todas ellas agrupadas en el PAE.

¹⁰ En ello coincide la doctora Gabriela Pérez Yarahuan, directora gene-

Efectivamente, pese a que el artículo sexto transitorio de la LGDS establecía que “se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto”, al interior del Ejecutivo Federal desde el principio no se aceptó que esto significara la anulación de las atribuciones que las otras dos instancias tienen en el tema. Al día de hoy, la SFP sigue teniendo atribuciones para “proponer, dirigir y controlar las políticas del gobierno federal en materia de control y evaluación gubernamental” (LOAPF, 1976; art. 37). En tanto que la SHCP tiene facultades en materia de “evaluación del ejercicio del gasto y de los programas y presupuestos de egresos” (LOAPF, 1976; art. 31).

Peor aún, continuando con el errático comportamiento del Congreso en este tema, posterior a la emisión de los Lineamientos y del PAE 2007, fue modificada en ese mismo año la recién expedida LFPRH en los artículos 78 y 110, precisamente donde se regula la evaluación de desempeño.¹¹ El sentido de la reforma ratificó al Coneval su facultad para coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social “en términos de lo dispuesto por la LGDS”; no obstante, también estableció, de manera contradictoria, que las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño (se entiende el Coneval, la SHCP y la SFP) se sujetarían a lo siguiente: “Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales”.

De manera que ya desplegado el proceso de instrumentación de la evaluación de programas 2007, el Congreso contribuyó a distorsionar más el marco de atribuciones en torno

ral adjunta de Evaluación del Coneval, quien asegura que: “Muchas veces no queda claro hasta donde llega la coordinación entre Coneval, Hacienda y Función Pública (en términos de) quién hace qué; eventualmente deberá venir una reforma para clarificar las funciones de estos actores”. Entrevista con Alejandro González y Dionisio Zabaleta, investigadores de Gestión Social, A. C. (GESOC), el 17 de abril de 2008 (grabación de la entrevista en posesión de los autores).

¹¹ Ver el Diario Oficial de la Federación del 1 de octubre de 2007.

a la evaluación que ya de por sí estaba viciado, al estipular que cualquiera de las dos secretarías también podían efectuar evaluaciones, por sí mismas o a través de terceros.

De modo que, luego de este análisis, queda claro porque ni al interior del Ejecutivo, ni desde el Congreso, el Consejo ha contado con el respaldo y la fuerza legal e institucional para jugar un rol central en el esquema de evaluación definido en los Lineamientos. Efectivamente, en éstos todas las facultades que se le otorgan para intervenir en ese esquema de evaluación son compartidas con las otras instancias. En principio, se establece que son esas tres las que los emiten y pueden interpretarlos “en el ámbito de sus respectivas atribuciones”, que como hemos visto son confusas y contradictorias.

En el mismo sentido, los Lineamientos señalan que las mismas instancias “en el ámbito de su competencia evaluarán conjuntamente la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales”. No obstante, lo que no está claro es el ámbito de su competencia, por lo cual no se entiende que se deposite sólo en la SFP la función de supervisar que las recomendaciones sean atendidas.

Es igualmente atribución compartida definir la metodología para construir la matriz de indicadores, así como revisar y aprobar esta última, aunque es exclusivamente la SFP la que verifica la congruencia y veracidad de los reportes de cada indicador contenido en la matriz. También son las tres instancias las que emiten el PAE, y las que definen la metodología para llevar a cabo evaluaciones de impacto.

Además, emiten conjuntamente el modelo de términos de referencia y de convenio para que instancias externas realicen las respectivas evaluaciones, en el caso de las de consistencia y resultados; aunque tratándose de evaluaciones de otro tipo, dichas instancias sólo opinan.

Por lo tanto, el Coneval tampoco tuvo un papel principal en las actividades enmarcadas en el PAE, como veremos a continuación.

EL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2007

Como se señaló en el capítulo anterior, los Lineamientos emitidos el 30 de marzo de 2007 por el Coneval, la SFP y la SHCP instituyen las premisas básicas bajo las cuales se despliega en ese año el esquema básico de la política de evaluación del desempeño. El PAE (emitido el 30 de abril de 2007), por su parte, estableció concretamente qué tipo de evaluaciones se llevarían a cabo y a qué programas aplicarían.

Dada la nula información que reportan las tres instancias sobre los avances y resultados del proceso de implementación del PAE, no es posible realizar una valoración sobre el nivel de cumplimiento del mismo. Lo que sí es posible y relevante realizar es un análisis sobre la congruencia en el diseño de los procesos que contempla dicho programa (ver diagrama 3.1). Lo anterior nos permitirá contar con elementos para poder ubicar la factibilidad de que los propósitos que el PAE se planteó, se hayan cumplido.

DIAGRAMA 3.1. PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN

| PROPÓSITOS | ACTIVIDADES PROGRAMADAS EN EL PAE | CONGRUENCIA |
|--|---|---|
| Establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de los que vayan a iniciar | En el numeral 10 se señala el Cronograma de Ejecución del PAE 2007, definiéndose que entran en él los programas federales sujetos a reglas de operación enunciados en el anexo 17 del PEF 2007; los que se instrumenten durante el ejercicio fiscal 2007; los que vayan a comenzar su operación; y los que determinen la SHCP, la SFP y el Coneval. | PLENA, dado que el calendario fue establecido. |
| Vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con el de actividades de la progra- | El artículo 22 del Reglamento de la LFPRH, señala las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario: I. De enero a marzo: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios. | NULA. Las actividades de programación y presupuesto se desarrollaron desvinculadas de las del calendario de ejecución de las evaluacio- |

| | | |
|---|---|--|
| <p>mación y presupuesto del ejercicio fiscal 2008</p> | <p>II. De enero a junio: etapa de programación. III. De abril al 15 de junio: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos. IV. De junio a julio: etapa de presupuesto. V. De junio a agosto: elaboración e integración del proyecto del Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica. VI. A más tardar el 8 de septiembre: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos conforme al artículo 42, fracción III de la Ley, así como de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, salvo en el año en que inicie su encargo el Ejecutivo Federal, en que deberá presentarse conforme a lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución.</p> | <p>nes, que consideraba que en la etapa IV ya estaría presupuestando, para lo cual, se supone se tomaría en cuenta lo que reportaran las evaluaciones. Ello era prácticamente imposible, dado que el PAE se emitió el último día de abril y el calendario de evaluaciones fijaba que los informes preliminares de las evaluaciones (particularmente los de consistencia y resultados, que sí abordan el comportamiento del gasto) serían emitidos hasta fines de agosto. Para esas fechas, el proyecto de PEF prácticamente estaba impreso para su entrega a la Cámara de Diputados.</p> |
| <p>Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales, mediante un programa integral, gradual y útil para las decisiones de asignación de recursos en el marco del</p> | <p>En el apartado Tipos de Evaluación a Aplicar se señala que se aplicará: I. Evaluación de consistencia y resultados a todos los programas sujetos a reglas de operación incluidos en el anexo 17 del PEF 2007. De manera adicional se señala que se llevará a cabo la primera evaluación de este tipo a los siguientes dos programas: • Programa Especial de Educación, componente Enciclopedia, a cargo de la SEP, • Programa de Construcción y Mantenimiento de la Vivienda, a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda.</p> | <p>NULA. Se determinaron los tipos de evaluación que se aplicarían a los programas federales, sin embargo, no se ubica en el marco del contenido del PAE, un programa integral, gradual y útil para las decisiones de asignación de recursos en el marco del proceso presupuestario.</p> |

proceso presupuestario para el ejercicio fiscal 2008 y, en su caso, las medidas conducentes para el presente ejercicio fiscal

En particular se expone que el Coneval realizará evaluaciones a los siguientes programas:

- Oportunidades
- Programa de Abasto Social de Leche, de Liconsa
- Programa de Abasto Rural y Programa de Abasto Alimentario de Diconsa
- Programa Integral de Abasto Social Alimentario, del DIF
- Seguro Popular de la Secretaría de Salud
- Programa Hábitat de Sedesol

II. Diseño: las dependencias y entidades deberán realizar una evaluación en materia de diseño a los programas federales a su cargo. Se exceptúa de ello a los programas considerados en el punto I.

III. Evaluación de programas nuevos: los programas federales que comenzaron su operación en 2007 o que hayan sido reformados de forma significativa, deberán contar con un diagnóstico que justifique su creación o modificación sustantiva, así como la forma en que contribuye a cumplir con los objetivos estratégicos de la dependencia y estrategia y mecanismos de incorporación de beneficiarios, entre otros. Además deberá elaborarse su MML y una evaluación de diseño. Todo ello a cargo de las dependencias y entidades que los operen.

IV. Evaluación de impacto: se fijó la obligación para las dependencias o entidades que operen los siguientes programas federales de realizar una evaluación de impacto y presentar sus avances y resultados durante el proceso presupuestario:

- Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Programa de Apoyos para el Consumo de Energía Eléctrica y Gas, ambos de Sedesol
- Programa Primer Empleo, a cargo del IMSS

V. Evaluaciones específicas

En principio porque, si bien se puede conceder que el PAE es integral, reconociendo de que abarca todos los programas, no se encuentra la gradualidad y utilidad para las decisiones de carácter presupuestario en el marco del ejercicio fiscal 2008, pues como ya se observó, los calendarios de evaluación no estuvieron vinculados a los presupuestarios.

| | | |
|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> •sobre calidad de servicio, a Oportunidades •monitoreo de obra pública realizada, a los programas: para el Desarrollo Local; Atención a Jornaleros Agrícolas; 3 x 1 para Migrantes; Hábitat y Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva, Tu Casa, todos de la Sedesol. <p>VI. Evaluaciones estratégicas: el Consejo realizará una evaluación estratégica de la Política de Nutrición y Abasto del Gobierno Federal. La Secretaría y el Consejo realizarán una evaluación estratégica de la Política del Sector Rural, que permitirá definir necesidades específicas de evaluación de los distintos programas del sector.</p> | |
| <p>Articular las evaluaciones de los programas federales en el marco del SED previsto en el artículo 111 de la LFPRH y considerando lo dispuesto en el Sexto Transitorio de la misma</p> | <p>El artículo 111 de la referida ley, señala que la SHCP y la SFP verificarán la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público.</p> <p>Lo anterior, con base en indicadores de resultados, los cuales son evaluados y aplicados de acuerdo con las disposiciones emitidas no por el Coneval, sino por esas secretarías. Se señala que los indicadores del SED 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. Finalmente, se afirma que esos resultados deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.</p> | <p>NULA. Dada la desvinculación entre los calendarios de evaluación y presupuestarios señalada anteriormente, la pretendida articulación que tenía como base los indicadores de resultados no se logró en 2007 de modo tal que se plasmara en el presupuesto de 2008.</p> |

Como se puede apreciar, dado lo errático de su diseño es un hecho que los propósitos generales del PAE 2007 no se vieron cumplidos, salvo en lo que se refiere a fijar el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en

operación y de los que debieran comenzar su ejecución en 2007. Es una realidad que no se cumplió en lo que respecta a vincular los resultados de esas evaluaciones al proceso de presupuestación como estimaba el segundo propósito, pues los tiempos del ámbito de evaluación no pudieron ser programados con oportunidad tal que los primeros avances sirvieran como insumo para el ámbito presupuestario. Como este propósito no era factible de lograrse, el tercero y cuarto, que dependían de él, tampoco se lograron.

De modo que la pretensión de vincular los resultados de la evaluación al proceso de presupuestación, aspecto medular para los objetivos globales del SED, no fue cumplida en 2007 con el PAE. Así lo reconoce el propio Ejecutivo Federal cuando en la exposición de motivos del proyecto de PEF 2008, enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en septiembre de 2007, señala que la política de gasto del gobierno federal para 2008 no se fundamenta aún en algún resultado de esas evaluaciones practicadas en 2007; aunque sí es un resultado del nuevo modelo se espera obtener en 2008:

a partir del PPEF 08 se adopta el enfoque de presupuesto basado en resultados como un nuevo modelo de presupuestación, que permitirá que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados esperados y obtenidos de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar el impacto y la calidad del gasto público federal, así como la rendición de cuentas y la transparencia. Para lograr lo anterior, se realizará una permanente evaluación del desempeño que permitirá realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas presupuestarios, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos (SHCP, 2007; 3).

Con ello resulta evidente que en este incumplimiento influyó de manera definitiva la ausencia de un marco legal claro que distinguiera en qué ámbito de la evaluación cada una de las tres instancias señaladas cuentan con atribuciones, tanto exclusivas como concurrentes; como también repercutió la falta de fuerza institucional del Coneval para dirigir el proceso.

Las anteriores críticas no impiden reconocer que a partir de 2007 se ha iniciado ya la aplicación de un esquema general de evaluaciones bajo una visión más integral que apunta a mejorar la gestión de los programas federales sociales, lo que redundará en mejores resultados en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo social que las fundamentan. Todo lo cual permite ir institucionalizando la política de evaluación en el esquema de gobierno basado en resultados.

En cuanto al papel del Coneval en las acciones definidas por el PAE, éste fue muy limitado. En ese programa se señala que el propio Consejo realizaría siete evaluaciones de consistencia y resultados, tres de impacto a sendos programas, además de dos evaluaciones estratégicas a políticas sectoriales que involucran varios programas. Con ello estaría formalmente realizando por sí evaluaciones a 12% de los programas involucrados en el PAE.

No obstante, en realidad el Consejo no las realizó del todo por sí mismo, puesto que lo hizo con su presupuesto, pero no con su estructura de investigadores. En su página de internet da cuenta de la contratación de doce personas morales para realizar todas las evaluaciones señaladas.¹²

Es probable que no hubiera podido ser de otro modo dado lo compacto de la parte de su estructura de personal vincu-

¹² La información sobre cuales instituciones realizaron tales evaluaciones estuvo disponible hasta abril del 2008, aun y cuando fueron contratadas por lo menos ocho meses antes. En el portal de obligaciones de transparencia no se encontró disponible la información referente a la contratación de esas evaluaciones, salvo en dos casos.

lada a las tareas de evaluación, que justamente son el objeto sustancial del Consejo. Efectivamente, desde 2006 el Consejo cuenta con un Secretariado Ejecutivo con funciones de dirección, del cual dependen cuatro direcciones generales adjuntas. Sólo una de ellas está directamente vinculada a las funciones de normar y coordinar acciones de evaluación, contando para ello con cuatro direcciones de área, de las cuales sólo tres tienen una subdirección y algunas de ellas entre una y dos jefaturas de departamento. Para cumplir con las obligaciones de evaluar alrededor de un centenar de programas de desarrollo social se cuenta con trece personas de estructura, ninguna de las cuales realiza directamente investigación y evaluación.¹³

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

De acuerdo con la LGDS, el Coneval, con carácter de entidad paraestatal, cuenta con “autonomía técnica y de gestión (...) para normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social”.

Por su parte, el Decreto mediante el que éste se crea señala que tiene la obligación de: “alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de lineamientos, metodologías, normas, modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo criterios de confiabilidad, validez, relevancia, transparencia y representatividad...” (Decreto Coneval, 2005; art. 4). A este respecto, es importante señalar que la Ley Federal de Entidades Paraestatales estipula que las entidades paraestatales “gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas”.

¹³ El desequilibrio en la estructura orgánica del Coneval se muestra al ver que la Dirección General Adjunta de Administración cuenta con quince personas de estructura para cumplir con sus funciones, las cuales, no obsta decir, son de apoyo no sustanciales.

Por lo que resulta claro que, siendo el objeto del Coneval la evaluación y su obligación desarrollar metodologías, está facultado de manera exclusiva para normar y coordinar sobre este aspecto eminentemente *técnico* (LFEP, 1986; art. 11).

No obstante lo anterior, en el marco de la LFPRH se establece que “las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño (Coneval, SHCP y SFP) se sujetarán a lo siguiente: (...) Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas” (art. 3).

Con base en lo anterior, en menoscabo de la autonomía técnica y de las atribuciones que la Ley confiere al Coneval, fueron las tres instancias señaladas las que definieron desde los Lineamientos que la única metodología de evaluación de los programas públicos federales de desarrollo social serían la denominada metodología de Marco Lógico, con base en la cual se elaborarían sus matrices e indicadores.¹⁴

Bajo esta consideración, analizaremos los procesos e implicaciones de la introducción de esta metodología como base para la evaluación de programas federales sociales.

a) *Qué es la metodología de Marco Lógico, en dónde surge y cuáles son sus antecedentes*

El Marco Lógico es una herramienta metodológica que se utiliza en procesos de planeación, monitoreo y evaluación

¹⁴ Aunque a decir de Gabriela Pérez Yaranhuan del Coneval, éste “fue un actor fundamental en el impulso al uso del Marco Lógico para la generación de matrices de indicadores. Se acercó, en colaboración con Hacienda, a CEPAL y a consultores mexicanos para que fungieran como capacitadores”. Entrevista citada.

de proyectos. Su origen data de finales de los años 60 como parte del desarrollo de técnicas de administración por objetivos. A principios de los años 70 se difunde su uso a partir de que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) la incorpora en la planificación de sus proyectos (CEPAL-ILPES, 2005) con la finalidad de mostrar a los contribuyentes los resultados de los recursos gastados en ayuda. Entre otras razones, la agencia incorpora este método en el diseño de sus proyectos porque facilita la evaluación posterior de sus resultados, a la luz de los objetivos originalmente establecidos.

En los años noventa se populariza el uso del ML al ser incorporado como herramienta metodológica en diversas instancias y agencias de financiamiento para el desarrollo, entre ellas, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Banco Mundial, la Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo (SIDA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este *boom*, la agencia alemana de cooperación internacional denominada Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) tuvo una incidencia relevante, al incorporarla como parte de su método Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP) (Gasper, 2001).

Si bien las agencias de cooperación o financiamiento son las que utilizan de manera más relevante esta metodología, y propician la expansión de su uso hacia organizaciones de la sociedad civil, al exigirlo en la presentación de sus proyectos para la recepción de financiamiento, también se ha incorporado su uso en otro tipo de instituciones e incluso hace algunos años en gobiernos latinoamericanos como el chileno y el peruano (antecedentes inmediatos del caso mexicano), que lo utilizan como método en la planeación y evaluación de programas y proyectos públicos.

De acuerdo con la CEPAL, el método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes en la formulación de proyectos:

- Existencia de múltiples objetivos y la inclusión de actividades no relevantes para el logro de éstos.
- Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base para comparar lo planificado con los resultados efectivos (CEPAL-ILPES, 2004; 8).

La metodología de Marco Lógico concentra sintéticamente, en una matriz (Matriz del Marco Lógico, MML) o tabla los aspectos centrales de los proyectos¹⁵ —sus objetivos, productos, actividades, indicadores—, así como las condiciones externas al proyecto que lo afectan y determinarán el logro de sus objetivos. Aunque no queda reflejado en la matriz, se considera que el proyecto debe responder al problema o necesidad específica al cual busca contribuir a resolver.

En esta forma, la MML intenta obtener una visión integrada acerca de: a) los objetivos de los proyectos, ubicando diferentes niveles (jerarquizando), b) la vinculación entre estos niveles, c) los factores contextuales, externos al proyecto, que se necesitan considerar en cuanto a su influencia para que se verifique dicha vinculación y d) la manera de evaluar el grado de cumplimiento de los distintos objetivos (Gasper, 2001).

Para lograr la visión anterior, la MML incorpora una denominada “lógica vertical” que integra los vínculos causales (unilineales) entre los distintos grados de objetivos (es decir, las actividades necesarias para que el proyecto produzca los bienes o servicios por ofrecer, a la vez necesarios para que se logre el propósito que consecuentemente contribuirá a lograr el fin de dicho proyecto) y considera los factores contextuales externos que pueden arriesgar el éxito en los resultados a alcanzar. Ésta se complementa con una “lógica horizontal”

¹⁵ Utilizaremos indistintamente la denominación “proyectos” o “programas”.

mediante la cual se construyen los indicadores que permitirán medir y evaluar el logro de los distintos niveles de objetivos.

Como se desprende de los párrafos anteriores, un aspecto fundamental es que mediante dicha metodología se intentan vincular los resultados alcanzados respecto de los objetivos originalmente planteados, por ello su uso es tan popular en los organismos donantes, los cuales tienen interés en *medir* el logro de los objetivos para los cuales otorgan financiamientos a los organismos de la sociedad civil; y resulta también atractiva como metodología de diseño y evaluación de programas públicos en un esquema de administración pública gerencial basada en resultados.

Después de los años noventa, algunas agencias incorporan la participación activa de los distintos actores vinculados con la problemática y el proyecto en la elaboración de la MML, como parte fundamental de la metodología. Esto con el fin de integrar en el diseño del proyecto, mediante el consenso, los distintos intereses en juego y arribar a una visión compartida. Es importante destacar que para lograr lo anterior, se considera indispensable la participación de un facilitador externo que pueda conducir el proceso de construcción de la matriz.

Los pasos básicos que comúnmente son realizados para la elaboración de la matriz se sintetizan en:

- Identificación y caracterización del problema o necesidad que se pretende atender,
- Análisis y definición de los objetivos,
- Análisis y definición de estrategias de atención,
- Planeación del proyecto y llenado de la matriz, y
- Elaboración de indicadores de evaluación y seguimiento.

Un aspecto que hay que tomar en cuenta es que, en un escenario ideal, la matriz debe elaborarse en la fase de diseño del proyecto o programa a fin de que la ejecución del mismo esté reflejada en ella. Si se elabora posteriormente a que el programa esté operando y no estando éste orientado a resultados,

se corre el riesgo de que se convierta en un planteamiento de acción ajeno al que se lleva a cabo o bien se busque ajustar los postulados de la matriz al modelo de acción en curso, con lo que sólo se limita a justificar su existencia. En cualquiera de ambos casos sólo se estaría trastocando el sentido de orientación a la consecución de resultados sustantivos que la metodología implica.

b) *Proceso de aplicación del Marco Lógico en el PAE 2007*

En marzo de 2007, en los Lineamientos se establece por primera vez en México la obligatoriedad de las dependencias y entidades públicas federales de elaborar una Matriz de Indicadores mediante la metodología de Marco Lógico para todos sus programas. En términos generales, los Lineamientos determinan los siguientes aspectos en el proceso de introducción de la metodología del Marco Lógico en la Administración Pública Federal (APF):

1. A fin de hacer congruentes los objetivos de los diversos programas con los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el diseño u operación de éstos debía ser modificado, utilizando para ello la metodología de ML, en la construcción de matrices de indicadores.
2. Serían las tres dependencias señaladas (SHCP, SFP y Coneval) las que revisarían y, en última instancia, aprobarían las matrices resultantes. Una vez aprobadas éstas, se deberían hacer las modificaciones respectivas en las Reglas de Operación (RO) de los programas a fin de hacer ambos instrumentos congruentes.
3. La matriz debería revisarse y actualizarse anualmente, así como anexarse a las RO que se emiten también anualmente; asimismo, estaría vinculada al proceso presupuestario y formaría parte del SED, por lo cual las dependencias y entidades públicas deberían reportar el avance en los indicadores contenidos en las matrices, los cuales serían la base para el monitoreo, evaluación y presupuesto de los programas federales.

4. Respecto del proceso de evaluación, en los mismos Lineamientos se establecen cinco tipos de evaluación para tales programas: a) de consistencia y resultados, b) de indicadores, c) de procesos, d) de impacto y e) específicas; los cuales deben ser efectuados por evaluadores externos a las dependencias públicas. En el PAE se establecería el tipo de evaluación a desarrollarse para cada programa. En el año 2007, se especificó que todos los programas federales con RO se deberían someter a un proceso de Evaluación Externa de Consistencia y Resultados, la cual “analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en su matriz de indicadores”. Por tanto, será el tipo de evaluación que analizaremos en este apartado.

Como se desprende de los párrafos anteriores, el proceso de evaluación externa de los programas federales sujetos a RO tuvo como base metodológica la matriz de indicadores, misma que debió ser elaborada por cada dependencia. En ese contexto, todas las dependencias, a partir de la emisión de los Lineamientos, iniciaron un proceso formal de elaboración de las matrices de sus respectivos programas. Para ello, en la mayoría de los casos, contrataron a consultores externos que fungieron como facilitadores. Formalmente, una vez que dichas matrices fueran elaboradas y revisadas por las tres instancias señaladas, iniciaría propiamente el proceso de evaluación de consistencia y resultados de sus programas. No obstante la planeación de la secuencia de los procesos, los tiempos que corrieron en realidad no permitieron su cumplimiento.

Los Lineamientos se emitieron relativamente tarde, pues entre el último día de marzo y el último día de agosto, fecha en que se debería entregar el primer informe de evaluación sobre el tema de diseño (donde el objeto central de análisis era, precisamente, la matriz de cada programa), sólo se contó con un periodo de tiempo de cinco meses. En un proceso bien planeado ese tiempo hubiera sido suficiente para ello, pero se presen-

taron problemas de implementación que surgieron en virtud del diseño de los procesos de evaluación en su conjunto.

En esos cinco meses era indispensable capacitar a los servidores públicos involucrados en construir la matriz de alrededor de un centenar de programas sujetos a evaluación, esto es, por lo menos al personal de las áreas de planeación y evaluación de la dependencia o entidad, además del personal que operaba cada uno de los programas. A ese respecto, Coneval asegura que, en coordinación con las otras dos instancias, llevó a cabo en abril y en junio de 2007, sendos seminarios con el fin de que “se conociera la metodología de la Matriz de Marco Lógico”.¹⁶

Aunado a lo anterior, debían correr todos los trámites correspondientes para la contratación de los evaluadores externos, cuestión que no era posible realizar sino a partir de mayo, pues el 30 de abril de ese año, apenas se habían emitido tanto el modelo de términos de referencia como el modelo de convenio que servirían para elaborar las bases técnicas y legales para la contratación de los evaluadores externos.

Dado lo dilatado de los tiempos de contratación, en el mejor de los casos, a principios de junio apenas se pudo, formalmente, empezar a trabajar en la evaluación en el tema de diseño, pero, en la mayoría de los casos, no se contaba aún con una matriz diseñada por el Programa. Es probable que, de existir para esos tiempos una matriz completamente elaborada, difícilmente estuviera validada por las 3 instancias

¹⁶ A esos eventos asistieron en total, aunque no se sabe cuántas en el primero y cuántas en el segundo, 702 personas, siendo casi 30% personal de la Secretaría de Hacienda. Curiosamente, pese a ser un evento de capacitación de servidores públicos, estuvieron presentes varias consultoras privadas. Información tomada de la respuesta del Coneval a una solicitud de información sobre el número de eventos de capacitación realizados en 2007, planteada al amparo del Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información, la cual puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <www.sisi.org.mx/jspssi/documentos/2007/seguimiento/20237/2023700003907_065.doc>

señaladas. De modo que la fase de elaboración de matrices prácticamente se empalmó con el inicio de la evaluación externa de los Programas.¹⁷

Aunado a lo anterior, las Reglas de Operación (RO) de los programas federales debieron ser publicadas en el DOF a más tardar el 28 de febrero de 2007, por lo cual todos los programas arrancaron el proceso de elaboración de sus matrices con los programas diseñados previamente y operando con base en la normatividad establecida en dichas reglas.

En esta forma, se configuró un contexto administrativo complejo en el cual se insertó el proceso de elaboración de las matrices: programas operando, rediseñándose y al mismo tiempo siendo sujetos de evaluación externa, no sólo de diseño sino de resultados. Esto no es ideal, pues la posibilidad de que los programas fueran objeto de evaluación con base en un diseño e indicadores plasmados en una matriz que no operaba en los hechos y no estaba aún armonizada con las RO, que son el instrumento normativo que rige formalmente el actuar de los programas, sembró cautela en las dependencias y contribuyó a que no dieran al proceso de elaboración de las matrices la profundidad y alcance que se hubiera esperado en un ejercicio de real rediseño.¹⁸

¹⁷ Múltiples experiencias de evaluadores externos que realizaron evaluaciones de consistencia y resultados dieron testimonio de esto en uno de los pocos espacios de formación exclusivo para evaluadores abierto por el Consejo, realizado en instalaciones de la Secretaría de Hacienda en septiembre de 2007, que se dio días después de entregado el primer Informe de Evaluación en torno al tema de diseño que contempla el análisis de la matriz.

¹⁸ Algunas dependencias no tenían claridad respecto del alcance en el proceso de elaboración de la matriz, es decir, si debían modificar el diseño del programa para hacerlo consistente y coherente con el PND, lo cual significaba que existiera un desfase entre la matriz, las RO y la operación vigente del programa (basada por norma en tales reglas); o debía plasmar en la matriz lo que de facto existía en las RO, aunque ello significara tener problemas de consistencia o coherencia en términos de diseño institucional.

A lo anterior se sumó también el hecho de que no hubiera claridad ni garantía de que el rediseño resultante sería respaldado por los recursos presupuestales suficientes para hacer frente a nuevas necesidades emanadas de eventuales modificaciones en los componentes o actividades de los programas.

Como resultado de lo anterior, el papel de la matriz como instrumento de diseño de los programas fue limitado. Como fue señalado en párrafos anteriores, para un adecuado ejercicio de diseño de proyectos con la metodología de Marco Lógico es importante que se analice y reflexione desde la definición y caracterización misma del problema o necesidad que da origen al programa en cuestión, sus causas y efectos, así como los objetivos a lograr y las diversas alternativas de atención, a fin de identificar las más adecuadas en el contexto específico. De igual forma es importante analizar los recursos factibles con que contarán los programas para su ejecución (ante un eventual rediseño).

En este sentido, aunque la matriz es un instrumento extremadamente sintético, no debe ser visto como simple, pues idealmente debe ser resultado de la realización de una serie de procesos (algunos participativos), complementarios y antecedentes, los cuales se concretan en una matriz resumida pero coherente, consensuada y factible de operar.

De no ser el caso se corre el riesgo de elaborar MML que a simple vista son articuladas, pero en realidad son inoperantes, y todo el ejercicio se convierte en un esfuerzo de “rellenar casillas”. Es decir, cuando “se realiza (en la matriz) un resumen de los proyectos que ya han sido diseñados (...) son susceptibles a la racionalización sólo en el sentido cosmético”. De manera que, en estos casos, la elaboración de la matriz no es un ejercicio real de diseño o rediseño de los proyectos o programas en cuestión.

De igual forma, la limitación en los tiempos y en la profundidad del ejercicio ocasionó que no se considerara como necesaria y obligatoria la participación de los beneficiarios en el proceso de discusión y elaboración de las matrices, ante

lo cual el ejercicio se limitó, en la mayoría de los casos, a la participación de los funcionarios y operativos responsables de la ejecución de los programas y los consultores externos que facilitaron metodológicamente el proceso. Esto dio como resultado un proceso de análisis, disertación y consenso acotado e incompleto.

Un ejercicio profundo de elaboración de las matrices hubiera requerido, entre otros aspectos, que se diera una extensa y profunda capacitación a los funcionarios de las dependencias involucradas respecto de la metodología del Marco Lógico; que se destinara un tiempo razonable a la construcción de diagnósticos participativos y la elaboración de matrices, con la participación de todos los actores involucrados (entre ellos los implicados directamente en la problemática o necesidad a la cual responden los programas en cuestión) y que se estableciera un necesario proceso de negociación presupuestal, por principio de cuentas con participación de la SHCP, vinculado al resultado de la matrices construidas (a fin de garantizar la viabilidad de los nuevos diseños emergentes), todo lo cual difícilmente podría haberse resuelto en cinco meses.

Un escenario deseable es que se hubiera considerado en ese primer año de arranque del nuevo modelo (2007) únicamente el rediseño de los programas y la evaluación de ese diseño (sin evaluar resultados), a fin de no contaminar ese proceso con la medición de indicadores de evaluación no contenidos en las RO y evitar la confusión y desfases entre el diseño (MML), la normatividad (RO) y la evaluación de los programas.

En cuanto a la instrumentación de la evaluación externa en este nuevo modelo, como ya se señaló anteriormente, en el 2007 por primera vez en los procesos de evaluación a programas federales se estableció un modelo de Términos de Referencia para las evaluaciones de consistencia y resultados para todas las dependencias públicas federales, que incluyó, por un lado, la MML como base de la evaluación y, por otro, la existencia de un guión estricto de cien preguntas a responder por los evaluadores externos, con especificaciones incluso de formato

y extensión máxima de respuesta para cada pregunta con la finalidad de “dar claridad y concreción a la evaluación”.¹⁹

El establecimiento de una metodología única de evaluación de consistencia y resultados basada en el análisis de la Matriz de Indicadores, para todos los evaluadores externos y todos los programas federales, tuvo varias implicaciones:

1. Surgió la necesidad de propiciar una capacitación que permitiera homologar saberes y conceptos entre todos los participantes, pues la metodología de Marco Lógico era desconocida para muchos de los actores vinculados al proceso (funcionarios, operativos y evaluadores externos).

Sin embargo, el proceso que se ofreció fue tardío e insuficiente. Hasta septiembre de 2007 se dio el primer y único taller de capacitación con una duración de una semana, realizado por consultores externos contratados por el Coneval y que no contó con la presencia de funcionarios del propio Consejo o de la SHCP con la capacidad para ofrecer respuestas suficientes a los múltiples cuestionamientos planteados acerca del proceso de evaluación.

2. En virtud de lo novedoso del proceso, se hizo necesario un mayor acompañamiento y presencia del Coneval como figura técnica coordinadora de la metodología e implementación del nuevo modelo de evaluación.

Sin embargo, su desempeño al respecto, tanto acompañando a los funcionarios de las dependencias como a los evaluadores externos, fue insuficiente para garantizar un

¹⁹ Paradójicamente, no se ofreció el mismo nivel de especificación respecto de los conceptos incluidos en la redacción de las preguntas, por lo cual en muchos casos se suscitaban confusiones, dudas e interpretaciones diversas. Esto se generó en buena medida porque el Coneval emitió tardíamente (6 de diciembre de 2007) los *Criterios Generales para Dar Respuestas a las Preguntas de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y de Diseño 2007 de los Programas Federales*, lo que se vino a sumar a la falta de claridad en diversas preguntas contenidas en la metodología definida.

correcto entendimiento común y diálogo entre todos los involucrados; tal vez esta situación fue un efecto de la capacidad limitada del Coneval respecto de los recursos humanos con que contaba.

3. Al definir desde las tres dependencias señaladas una única metodología, estructura y formato de evaluación, que por lo demás asumió criterios rígidos y poco apegados a las diversas realidades y contextos de los distintos programas públicos, se limitó el margen de aportación metodológica de investigadores y evaluadores externos, algunos de los cuales contaban ya con una experiencia amplia en ejercicios similares, y también se acotó la posibilidad de adaptar la metodología de ML a las características de los programas evaluados.
4. En contraparte, la introducción de una misma metodología y estructura de evaluación permitió que se generaran documentos comparables y sistematizables entre sí,²⁰ que facilitarían la obtención de resultados agregados y el acotamiento de las evaluaciones a la obtención de información relevante respecto de los resultados alcanzados por los programas a la luz de sus objetivos.

c) *Ventajas y riesgos del Marco Lógico*

Como fue señalado líneas arriba, la metodología de ML surge de agencias internacionales financiadoras de desarrollo que requieren la entrega de cuentas a los entes receptores de sus donativos, a fin de justificar o rechazar el otorgamiento de nuevos financiamientos. En este sentido, está diseñada para *medir* el logro de los objetivos originalmente planteados. Consideramos importante no perder de vista la génesis de esta

²⁰ Al respecto, Gabriela Pérez Yaranhuan del Coneval coincide al señalar que ello se hizo así en virtud de que “se necesitaba un estándar que midiera a todos los programas por igual”. Entrevista citada.

metodología a fin de entender con mayor claridad sus potencialidades, riesgos y pertinencia en la evaluación de programas sociales gubernamentales.

Tomando en cuenta lo anterior y efectuando un análisis de la misma metodología y del contexto de los programas sociales federales sujetos a evaluación, identificamos las siguientes ventajas y riesgos de la introducción de Marco Lógico:

Ventajas

1. La MML ofrece una visión integrada, gráfica, accesible y concisa de los objetivos de los programas y su relación con los contextos, lo cual proporciona una visión general clara, especialmente útil para la discusión y toma de decisiones.
2. Distingue las secuencias temporales en la consecución de objetivos así como las jerarquías en sus niveles y sus interconexiones (relación de causalidad), lo cual permite una mayor coherencia en el diseño de los programas. De igual forma, incorpora el análisis de los factores externos que influyen, positiva o negativamente, en el desarrollo de los programas (“lógica vertical”). Tal vez esta sea su mayor fortaleza, pues facilita la articulación causal de los elementos que componen un determinado proyecto.
3. Al exigir síntesis y coherencia interna, la metodología de ML obliga que se incorporen en el diseño de los programas únicamente los aspectos importantes que contribuyen a la obtención de resultados y logro de los fines, excluyendo aquellas actividades, servicios, productos u objetivos no alineados con los mismos.
4. Permite la obtención de indicadores mensurables (claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados) relacionados con los objetivos planteados, que pueden ser utilizables en la evaluación y gestión de los programas. En el caso de los programas gubernamentales en México esta posibilidad es importante, pues los indicadores actuales contenidos en las RO son en múltiples casos irrelevantes y

no relacionados con los resultados y el logro de los objetivos sustantivos de los programas.²¹

5. La herramienta de la MML, al proyectar efectos en el futuro, brinda la posibilidad de analizar más allá de las acciones inmediatas y los servicios públicos generados.
6. Puede ser aplicada en una forma participativa para movilizar y contrastar información e ideas, lo cual fomenta el entendimiento común, el compromiso y la obtención de perspectivas compartidas por las diferentes partes involucradas en el desarrollo de los programas y en sus resultados, incluyendo de manera fundamental a los beneficiarios.²²
7. El Marco Lógico puede ayudar a fomentar la discusión sistemática de los problemas y dificultades en un contexto plural e incontrolable, ello es así si no caen en la suposición de que las dificultades o supuestos externos no son importantes, o establecen como compromisos rígidos indicadores u objetivos inflexibles (Gasper, 2001).
8. El ejercicio de construcción de la MML permitió abrir procesos de discusión en las dependencias tendientes a actualizar, ordenar y alinear el diseño de los programas federales. En muchos casos, los programas carecían de documentos conceptuales en los cuales se plasmaran sus diseños; en su lugar todos contaban con RO, que sin bien son útiles en tanto contienen la normatividad específica de cada uno, también son inadecuadas para contener los elementos sustantivos que refieren al diseño y lógica interna. De igual forma, este ejercicio permitió actualizar la discusión acerca de la vigencia de los problemas, necesidades o aspiraciones que

²¹ Uno de los indicadores más comunes utilizados en las RO de los programas es el de “número de apoyos brindados / número de apoyos programados”, que si bien es un indicador de eficacia que nos muestra la capacidad del programa para cumplir sus metas, no ofrece información relevante para analizar ni los resultados ni los efectos e impactos de las acciones públicas realizadas.

²² Aunque en este año no se contempló como obligatorio en la metodología establecida en los Lineamientos.

dieron origen a los programas, así como la pertinencia de las alternativas que se escogieron para atenderlos.

Riesgos

1. El Enfoque del ML tiende a sobre especificar y sobrevalorar los objetivos, es decir, a hacer demasiado hincapié en el control, la rendición de cuentas y el cumplimiento de lo comprometido, en oposición a la flexibilidad a la hora de ensayar un camino hacia delante teniendo en mente el problema, necesidad o aspiración social que dio origen a la iniciativa pública en cuestión.

A partir de lo anterior, entre los problemas más comunes que se han identificado con el uso de ML se incluyen los efectos denominados “visión de túnel” y “lock-marco” (Gasper, 2001). En el primer caso se quiere decir que el ML puede generar una ceguera respecto de efectos no esperados o no previstos de los programas, por no desprenderse linealmente de los objetivos originalmente planteados y que, por lo mismo, no fueron incluidos en los indicadores de la matriz.

El segundo efecto (“lock-marco”) está relacionado con que existe una tendencia a congelar las matrices en el tiempo como instrumentos rígidos de rendición de cuentas, por lo que se constituyen en los documentos rectores que contienen los parámetros únicos de evaluación (MacArthur, 1994; GTZ, 1996); por consiguiente, se corre el riesgo de congelar el desarrollo, la movilidad y la adaptabilidad de los mismos programas al sujetarlos a la matriz y al cumplimiento de indicadores rígidos y preestablecidos, lo cual puede obstaculizar el aprendizaje, la evaluación, la innovación y retroalimentación de los programas.

2. La MML puede ser vista como una estructura que sintetiza y simplifica conceptualizaciones complejas y profundas, pero no debe sustituir en sí misma todo el análisis requerido para diseñar una iniciativa pública. Por lo mismo, su uso requiere una considerable habilidad para una aproximación útil en situaciones complejas, pues tiende a sobresimplificar y

especificar aspectos sustantivos, dejando de lado reflexiones o consideraciones relevantes. Por ello, es importante que se conozca previamente a profundidad el entorno y la problemática en la cual se inserta el programa.

Asimismo, es fundamental considerar al marco lógico como un complemento de la utilización de diversas herramientas de planeación y evaluación, haciendo las adecuaciones necesarias en los diversos contextos.

3. Algunos autores (Cracknell y Rednall, 1986) han advertido que, por sus características de síntesis, concreción y priorización, la MML es beneficiosa si se elabora por personas capacitadas, que de manera reflexiva entienden su razón de ser, potencialidades y limitaciones, y si se construye para ser vinculada a la creación y diseño de proyectos, en lugar de ser adjuntada posteriormente sólo como una herramienta de seguimiento o evaluación. Sin embargo, en el ejercicio que se acaba de vivir en nuestro país, la capacitación que precedió la construcción de las matrices no garantizó que todos los participantes entendieran reflexivamente estos aspectos, además de que, como fue señalado con anterioridad, no se consideró claramente la vinculación de sus diseños con la dotación de las condiciones necesarias para las adecuaciones a los programas.
4. La metodología de ML contempla que el surgimiento de algún proyecto o programa responde a la existencia de un problema o necesidad social que se quiere atender o contribuir a resolver, por lo cual en el inicio de elaboración de la MML se debe partir de identificar y definir el problema. La CEPAL lo plantea de la siguiente forma:

La primera tarea que es necesario realizar al preparar un proyecto es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos (...) Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida.

Los distintos pasos que contempla el método (...) son:

- identificar el problema principal,
- examinar los efectos que provoca el problema,
- identificar las causas del problema,
- establecer la situación deseada (objetivo) (CEPAL–ILPES, 2004).

De manera que la metodología no contempla la elaboración propiamente de un diagnóstico que caracterice, ubique, contextualice y analice la evolución de una determinada problemática y las percepciones que de ella tienen distintos actores sociales, utilizando para ello herramientas sólidas que indaguen a profundidad la realidad social; más bien el problema se analiza de manera “simplista, ahistórica, lineal y negativa” (Gasper, 2001), y comúnmente en talleres de corto alcance que carecen de una participación amplia y representativa de los involucrados en el tema en cuestión. En este escenario, además de que el diagnóstico inicial es insuficiente pues no se consideran diversas circunstancias que lo afectan, se corre el riesgo de que la definición del problema esté sesgada por la mirada de quien lo identifica, lo cual en ciertos contextos puede representar realmente una situación compleja, pues lo que para ciertos actores puede representar un problema, para otros no lo es o lo es de diferente forma.

5. La metodología de ML no facilita la incorporación simultánea de actores con intereses y aspiraciones diversas en los proyectos que se planean y evalúan; es decir, que parte del supuesto de una población objetivo, homogénea o neutra, que padece la problemática o necesidad de la misma manera y, por tanto, obtendrá impactos y efectos similares del desarrollo del programa. Tal vez ello explique por qué, en 2007, no se incorpora en la metodología la perspectiva de género en el diseño y evaluación de los programas, aspecto que, de alguna manera (aunque limitada), había sido incorporado en los criterios de evaluación contenidos en el PEF de años anteriores.

6. Al centrar la atención en la cuantificación de los logros mediante la elaboración de indicadores, se corre el riesgo de que éstos se conviertan en los símbolos de la gestión de los programas, que sustituyan la observación y la sentencia en los procesos de evaluación (es decir, se corre el riesgo de generar un efecto de *fetichización* de los indicadores).²³

En este sentido, al centrar la valoración de la gestión en los indicadores preestablecidos en la matriz se resta potencialidad a la mirada externa de evaluadores de los programas y al uso de herramientas metodológicas diversas, y se corre el riesgo de tratar a los indicadores como medidas perfectas y completas de todas las facetas de los objetivos, lo cual los sobredimensiona y se reduce la posibilidad de observar ampliamente los resultados y efectos de los programas, aún los no previstos.

Una consecuencia inmediata de ello puede ser que se priorice la rendición de cuentas mediante el cumplimiento de las metas establecidas en esos indicadores, por encima de la evaluación de la validez, alcance y necesidad de los mismos programas a la luz de la problemática social que les da origen y de los efectos generados (intencionales o no) en la población.

De esta manera, las dependencias pueden enfocar sus esfuerzos únicamente a cumplir con los indicadores establecidos (generando para ello información *ad hoc*), desatendiendo la evolución de la dinámica contextual en que se insertan y los efectos o impactos no intencionales que se están generando (efecto “visión de túnel”). Con lo cual es más factible que muestren siempre buenos resultados, aunque el problema social permanezca sin avances en su solución al correr de los años.

²³ Por ejemplo, para Des Gasper (2001), la *fetichización* significa “olvidar que los indicadores son sólo medidas que de forma más o menos válida indican alguna cosa, pero no son la cosa en sí, y que su validez debería volver a examinarse periódicamente, al igual que la validez del objetivo”.

7. La presunción de que todos los objetivos son cuantificables y de que todos los indicadores deben tener metas es un criterio demasiado rígido para la diversidad de programas y objetivos de la APF, lo cual puede ocasionar que ciertos programas simplifiquen su visión y accionar para cumplir con estos criterios, descuidando los aspectos esenciales de su incidencia pública, o que se subestime su alcance e importancia.

Por ejemplo, existen programas destinados a procurar la vigencia de derechos indígenas o fomentar el desarrollo de las culturas indígenas, cuya cuantificación y definición de metas es compleja, por lo cual, si no se le da la atención necesaria, se corre el riesgo de que los indicadores o metas se establezcan en función de la oferta pública y no de los resultados y efectos alcanzados, o de que se subestime su alcance por la dificultad de medir el logro de sus objetivos.

La actual falta de disponibilidad de medios para medir el cumplimiento de un objetivo no implica que el objetivo no tiene sentido. Por ejemplo, la rehabilitación postconflicto en la reconstrucción de la confianza y la moral son fundamentales y, sin embargo, no pueden ser capturados adecuadamente por los indicadores y las metas convencionales (Christoplos, 1998).

8. Si la MML no se elabora mediante un ejercicio participativo en el que estén presentes los beneficiarios, se corre el riesgo de que sea una herramienta centralizada y parcial que no tiene consenso respecto del problema, los fines y las alternativas de solución, por que el potencial de impacto del programa es de inicio limitado. Además, considerando una insuficiente capacitación en los funcionarios públicos responsables de los programas, se corre el riesgo de que los consultores facilitadores del proceso incidan de más en definiciones de gran trascendencia respecto de las iniciativas públicas.

9. La MML considera a los supuestos como factores externos a los programas, los cuales influyen en el desarrollo y resultados de los mismos, por lo cual deben ser considerados como externalidades *incontrolables*; sin embargo, en la realidad, estos factores, de alguna u otra manera, también son afectados por la existencia y desarrollo de las mismas políticas a las cuales *afectan*, dándose en los hechos una relación dialéctica, por lo cual no pueden permanecer ajenos o inamovibles durante el desarrollo de los programas.
10. Es de gran importancia considerar que los programas sociales responden a problemáticas nacionales de orden social cuya atención es responsabilidad del Estado. Por ello es indispensable considerar el riesgo de que se vulnere o condicione la existencia de los programas a la obtención de *buenos resultados* reflejados exclusivamente en las matrices, independientemente de las necesidades o problemáticas que atienden. Un riesgo que existe si se sobrevaloran los indicadores de las matrices y se minimiza la capacidad de evaluar impactos, efectos y dinámicas sociales inesperados o cualitativos, surgidos a partir de la existencia de los programas públicos.

Como balance podemos señalar que el ML puede ser una metodología muy útil en el diseño, planificación, selección, seguimiento y evaluación de ciertos tipos de proyectos (pequeños y sencillos) pues, como fue señalado anteriormente, ofrece una visión sintética, causal y *lineal* de los mismos, lo que facilita su comprensión y discusión, sobre todo para los funcionarios. Pero su incorporación en programas sociales complejos y de gran alcance debe ser revisada, pues en estos casos puede ser insuficiente como metodología única para orientar, dar seguimiento y evaluar la gestión pública.

La política social en nuestro país intenta responder a problemáticas que son complejas, multicausales y multifactoriales, y en cuyo entramado participan actores que no necesariamente comparten los mismos intereses, aspiraciones o

visiones. Más aún, la historia nos ha mostrado que una acción pública no necesariamente genera el efecto esperado (por lo menos no únicamente); las más de las veces genera un conjunto de efectos no previstos (positivos o negativos), que nos muestran la no linealidad de los procesos y la necesidad de repensar sistemáticamente las alternativas posibles.

Por ello, la mayoría de los programas sociales en México requieren de la concurrencia de diversas herramientas y metodologías que permitan arribar a diseños conceptuales coherentes, integrales, consensuados y, sobre todo, con un alto potencial de impacto. Asimismo requieren de la puesta en marcha de evaluaciones creativas, con métodos científicos que ofrezcan un análisis profundo y amplio de los alcances y efectos de los programas. En este sentido, la ML no puede ser considerada como *la única* metodología de diseño, planeación y evaluación en el sector público de nuestro país, a menos que se incorporen adecuaciones en los distintos contextos y se aplique de manera concurrente con otras metodologías de diseño, planeación y evaluación.

4. ORIENTACIÓN A RESULTADOS Y PROCESO PRESUPUESTARIO: ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

Una de las implicaciones más importantes del discurso de la orientación a resultados promovida desde la Nueva Gestión Pública (NGP) es que aquélla puede tener efectos positivos para mejorar la calidad y la eficiencia (tanto distributiva como operativa) del gasto gubernamental. Esta premisa parte del supuesto de que la existencia de instrumentos y mecanismos de evaluación del desempeño *per se* no mejoran la actuación gubernamental, sino que deben estar acompañados de otra serie de medidas que incidan sobre la forma en la que se toman las decisiones al interior del gobierno (Curristine, 2005). Dicho argumento se ha traducido operativamente en diferentes países con la introducción de reformas normativas y organizacionales que buscan dotar de una nueva lógica y racionalidad al proceso presupuestario (en particular a las fases de programación y aprobación). En términos genéricos, este conjunto de propuestas se ha englobado dentro de la noción ampliamente difundida de Presupuestos basados en Resultados (PBR).

En su forma más simple, y como señala un estudio reciente de la OCDE (2007) sobre el tema, el PBR se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación (directa o indirecta) entre las decisiones y asignaciones futuras del gasto público y una serie de resultados (o indicadores de desempeño) *medibles*. Con base en esta definición genérica, Schick (2003) identifica dos polos de un continuo dentro de los cuales puede incluirse una propuesta de este tipo: en primer lugar, una postura laxa en la que en el documento presupuestal se incluye solamente información

agregada (ya sea cualitativa o cuantitativa) sobre los resultados entregados por los programas y las organizaciones; en segundo lugar, una visión más estricta en la que se pretende establecer un criterio o regla de decisión mediante la cual se vincule de manera *cuasi mecánica* un incremento en los niveles de gasto a una mejora en los resultados o impactos de política pública.

A pesar de la sencillez inicial de esta noción, así como de sus posibles alcances, el diseño e implementación de este tipo de herramientas ha tenido una historia plagada de complicaciones institucionales y organizacionales. Como relata Schick (2003), la intención de vincular desempeño con gasto (no siempre asociada a la noción de pBR) puede remontarse a finales de los años cincuenta cuando, en Estados Unidos, la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó la adopción de un “presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos” (Schick, 2003; 100). A pesar de este origen relativamente lejano, más de medio siglo después —y gracias a la incorporación de las doctrinas de la NGP al discurso de reforma del sector público— la propuesta de asociar resultados y asignaciones presupuestales, más que perder brío, sigue teniendo un impulso importante dentro de las agendas de modernización administrativa.

Más allá de las limitaciones que este enfoque (con nombres tan diversos como Presupuestos por Objetivos o por Programas o por Resultados) ha tenido a lo largo del tiempo, en las últimas décadas se observa un fortalecimiento de la implantación de reformas presupuestales alrededor del mundo que tiene por objeto estrechar la relación entre desempeño y gasto público. En latitudes tan diversas como Nueva Zelanda, Corea, Chile, Suecia (por citar sólo unos pocos ejemplos) es posible identificar procesos de ajuste administrativo que articulan esquemas de generación de información sobre los resultados de política, programas y organizaciones, los cuales son posteriormente introducidos de diversas formas —y en distintos tiempos— al proceso presupuestario. A pesar de la difu-

sión internacional de esta idea, la dinámica de cambio no puede ser considerada en un ningún momento homogénea y, más bien, se observan estilos peculiares de diseño e implementación en cada país, dependiendo del contexto institucional existente, a las tradiciones político-administrativas subyacentes, así como a los objetivos fundamentales que guían la reforma. En este mismo sentido, y como casi todas las reformas de corte gerencial introducidas desde la década de los años ochenta, la transformación de la idea fundamental del pbr en instrumentos de acción concreto, así como los resultados y efectos inesperados que este tipo de mecanismos produce, variarán dependiendo del país que se esté analizando (Christensen y Laegreid, 2006).

México no se ha quedado al margen de esta dinámica; ya desde finales de los años setenta se pueden rastrear algunas reformas explícitas promovidas por el Ejecutivo Federal que tenía como fin articular pbr, o al menos algo muy parecido. En los últimos años, a la luz de la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 y la estructuración de una estrategia de evaluación y gestión del desempeño, el esfuerzo por incrementar la calidad del gasto público por medio de este tipo de herramientas se ha robustecido a tal punto que, a partir del ejercicio fiscal 2009, el Ejecutivo presentará a la Cámara de Diputados la primera configuración *formal* de un pbr en nuestro país, máxime que ya desde el año pasado se anexaron algunos indicadores de desempeño al documento presupuestal entregado al Legislativo.

Así las cosas, y tomando como punto de referencia el hilo conductor de este libro, el presente capítulo tiene por objeto discutir, de manera bastante general, la forma en la que se concibe la articulación del pbr en nuestro país, así como destacar sus *potencialidades* y limitaciones más evidentes. Claramente, y ante la novedad del tema y su incipiente implementación en nuestro país, muchos de los argumentos aquí esbozados serán más de corte prospectivo e intuitivo. Para dotar de mayor capacidad explicativa a este apartado, y con el

fin de contar con un punto de referencia para analizar la novel experiencia mexicana, resulta fundamental remitirse a algunos casos internacionales con el fin de identificar asuntos que resultan medulares al momento de implementar reformas de este corte. Asimismo, y ante la falta de información documental suficiente, este capítulo se nutrirá de algunas entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que se encuentran trabajando actualmente en la implementación del pbr.

Con base en estas ideas introductorias, la pregunta que se buscará resolver a lo largo de este texto es: a la luz de la experiencia internacional, ¿qué virtudes y limitaciones se observan en el diseño y la futura implementación del pbr en el gobierno federal mexicano? El argumento que responderá a este cuestionamiento es que si bien en el caso de México es posible identificar un proceso de implementación incremental y gradual del pbr que permitirá una adaptación paulatina al paradigma de resultados al interior del gobierno, no se reconocen con claridad *los incentivos necesarios* (y complementarios a una reforma de este tipo) que favorezcan una modificación de la lógica de comportamiento inercial tanto de los políticos (Ejecutivo y Legislativo) como de los burócratas, que redunde en una utilización efectiva de la información sobre desempeño en la definición de los planes futuros de gasto.

Para desarrollar y sostener el argumento aquí presentado, el capítulo se dividirá en tres apartados principales. En primer lugar, se presentará una breve descripción de la forma en la que se ha introducido la visión de pbr en algunos países (y estudiados con especial atención por la OCDE [2007]), con el fin de destacar algunos puntos cruciales que sirvan para analizar posteriormente la propuesta mexicana. En un segundo apartado se reseñará —con base en una serie de documentos normativos y algunas entrevistas realizadas a funcionarios clave— la forma en la que se concibe la articulación del pbr en México en el corto plazo. Finalmente, en una tercera sección se discutirán —a luz de los asuntos resaltados en la primera

parte— algunos alcances, limitaciones y posibles puntos críticos que podría enfrentar el caso mexicano de cara a su próximo inicio de operaciones formales.

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Si bien es cierto que una conceptualización simple —y hasta cierto punto mecánica— del pbr supone una vinculación entre cierta información sobre desempeño (ya sea de productos o impactos) y las asignaciones presupuestales futuras, una revisión detallada sobre la forma en la que esta herramienta ha sido implementada en diferentes contextos muestra que esta noción puede estar sujeta a múltiples interpretaciones y limitaciones. Esta variación en los estilos de adopción de este tipo de instrumentos no suponen una vaguedad conceptual —tal y como lo refieren algunos autores (Sour y Rosillo, 2007)— ya que existe un claro reconocimiento en el cambio del paradigma basado en insumos al de orientación por resultados a partir de las premisas de la nueva gerencia pública; sino más bien a la naturaleza *ajustable* de esta herramienta dependiendo del objetivo de política que se busca alcanzar y a las restricciones institucionales y de cultura organizacional enfrentadas por un país determinado.

Así pues, si en principio una reforma en este sentido supone la aplicación de ciertas medidas de corte técnico (como el cambio en los mecanismos de contabilidad de flujo de efectivo por uno devengado o actuarial), en última instancia, implica la transformación de ciertas rutinas organizacionales y el enfrentamiento a un cambio en los patrones de interacción política que rigen el proceso presupuestario en un país (Arellano, 2001).

Una primera entrada de interpretación del cambio político-organizacional se refleja en la forma en la que se concibe la articulación del documento de presupuesto presentado al Poder Legislativo. De acuerdo con un estudio de la OCDE

(2007), que hace una revisión extensiva de la experiencia de implementación de este tipo de reformas en algunos de sus países miembros, se puede pensar en tres posibles *formatos genéricos* de pbr: el presentacional, el informado y el de fórmula directa. El primero consiste solamente en anexar cierta información de desempeño (avance de indicadores, por ejemplo) de los programas y organizaciones a la iniciativa presupuestal. En algunos casos, en este tipo de formatos también se incluyen las metas futuras de cada uno de los programas, así como los niveles de desempeño esperados dado el nivel de gasto sugerido (Anderson, 2008). Como es posible intuir, el pbr presentacional no establecen una relación directa entre desempeño y gasto, pero la evidencia incorporada sirve como mecanismo de control o *señalización* para la toma de decisiones en la arena política.

En el otro extremo del espectro se encuentran los presupuestos de fórmula directa, en los que *ex ante* se define un mecanismo o criterio de asignación financiera rígido mediante el cual la información del desempeño es *traducida* en niveles de gasto específicos. Así, y a diferencia del modelo presentacional, el esquema de fórmula directa tiene como propósito explícito la *racionalización* de la asignación presupuestal. Finalmente, y en un punto intermedio entre los dos formatos antes expuestos, está el presupuesto informado en el que, si bien los resultados de evaluaciones tienen un peso en la determinación de los montos presupuestales, éstos no son el criterio fundamental de asignación y se subordinan a otras variables (tales como las prioridades políticas o las restricciones fiscales) en la definición final del gasto gubernamental. Asimismo, y en referencia a la funcionalidad de este esquema, el formato presentacional cumpliría con una utilidad híbrida al incluir tímidamente una racionalización en la distribución de los recursos, así como información relevante que incida en el debate político (OCDE, 2007).

Los modelos aquí descritos deben ser considerados como típico-ideales, ya que en la práctica ningún país ha estableci-

do a pie juntillas un esquema particular. Por ejemplo, en el caso de la reforma sueca se optó por un sistema que combina los formatos presentacional e informado (con mayor peso en el primero) debido a la preocupación central del gobierno de fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas burocráticos. Por su parte, en países como Canadá, Holanda, Dinamarca, Australia y el Reino Unido se optó por un enfoque en el que se daba mayor peso a la visión informada, ya sea a partir de revisiones del gasto público (esto es, información de desempeño retrospectiva) o a través de la definición de planes estratégicos de mediano plazo o de contratos de desempeño (esto es, compromisos a futuro sobre los resultados).

Una mención particular merece la forma en la que se ha introducido el esquema de fórmula directa como parte de los procesos de reforma presupuestal. Si bien este modelo es utilizado en varios de los países que han adoptado la orientación a resultados, las dificultades metodológicas, organizacionales y políticas que implica la determinación (y la medición) de los impactos en todos los sectores de la política pública (Radin, 2006) la introducción de criterios *mecánicos* de asignación de gasto ha sido discreta y se ha limitado a ciertos ámbitos donde las restricciones arriba señaladas son menores. Por citar algunos ejemplos, en los países estudiados por la OCDE (2007) el establecimiento de fórmulas de gasto se ha dirigido, principalmente, a algunos aspectos de los sectores educativo —por ejemplo, para determinar los presupuestos de universidades y escuelas tecnológicas—, de salud, de asistencia social, y de industria y comercio.

A partir de esta caracterización de las formas en las que se ha implantado el pBR alrededor del mundo, es posible deducir —más allá de la gran variación de estilos— que partir de la idea de que las reformas presupuestales gerenciales conducen a una mayor inflexibilidad en la definición de los niveles de gasto ya que se encuentran atadas a fórmulas de desempeño es errónea (Bouckaert y Peters, 2002). Todo lo contrario, la adaptación de estas iniciativas a la realidad política y organi-

zacional ha implicado que el elemento de resultados propuesto por la NGP se introduzca de otras formas dentro del proceso presupuestario. En particular, la aportación que este tipo de herramientas ha introducido a estas dinámicas es la del fortalecimiento del *uso de información cuantitativa y cualitativa* en las distintas fases de elaboración presupuestal, de tal manera que se modifiquen las dinámicas inerciales y centradas en necesidades operativas que preponderaron durante el auge de la administración pública tradicional (Diamond, 2003; Pollitt, 2006; Robinson, 2008).

Asimismo, como han destacado diversos autores (Bouckaert y Peters, 2002; Schick, 2003; Curristine, 2005) la implantación a rajatabla de mecanismos *automáticos* de asignación de recursos a las dependencias puede enviciar la calidad de la información sobre desempeño producida, al incentivar la articulación de conductas estratégicas por parte de los funcionarios públicos —los cuales buscarían ajustar los resultados a las necesidades presupuestales—, además de que reduciría la flexibilidad en el timoneo financiero por parte del gobierno, dependiendo de las prioridades políticas y la situación económica (Scott, 2008). En este sentido, valdría más la pena profundizar el análisis sobre los ajustes que los principios de la NGP han tenido para cambiar los procesos de planeación y negociación presupuestal (en particular entre las agencias y los ministerios de finanzas, y entre el Ejecutivo y el Legislativo), que es donde dichas premisas han permeado más en los últimos años.

Una relación al interior del Ejecutivo que *potencialmente* se puede fortalecer por medio de la información sobre desempeño es la que se establece entre los distintos departamentos burocráticos y el ministerio (o secretaría) encargado de elaborar el plan presupuestal anual. La evidencia internacional señala que tanto el proceso de planeación y delimitación de las metas a futuro como la negociación de los techos de gasto para las agencias pueden complementar las lógicas organizacionales y estratégicas si se introduce un justo balance entre información

sobre desempeño e incentivos (económicos, de gestión e incluso simbólicos) que motiven a los distintos actores a modificar los términos de la discusión sobre el gasto (Anderson, 2008).

En este punto, una vez más se pueden identificar variaciones país por país que van desde una visión bastante rígida (como en Corea), donde el equilibrio antes descrito se centra casi exclusivamente en incentivos asociados con el incremento o disminución del presupuesto final presentado por el ministerio de finanzas dependiendo del desempeño, hasta posturas bastante laxas y orientadas más hacia la planeación (como en el Reino Unido y Suecia), en los que el proceso de negociación al interior del Ejecutivo se centra más en la clarificación de las metas y objetivos programáticos de mediano plazo, así como en el otorgamiento de mayor o menor flexibilidad de gestión y de cargas de control legal en función de los resultados observados en los indicadores de desempeño (Curristine, 2005; Hughes, 2008).

Así pues, en última instancia, incluso en los procesos internos de elaboración presupuestal del Ejecutivo no se observa una postura doctrinaria y *mecanicista* en el uso de información del desempeño, sino que atendiendo al marco institucional (facultades legales y peso político de los ministerios de finanzas y de las agencias para determinar los niveles de gasto, por ejemplo) y la cultura organizativa que prevalece al interior de la burocracia, la información sobre desempeño, y el uso de incentivos que faciliten su utilización, sirve más para favorecer procesos de aprendizaje y mejoramiento de los programas y organizaciones públicas (Scott, 2003). Asimismo, y como señala el estudio de la OCDE (2007), al final del día, los usuarios principales de las evaluaciones terminan siendo las mismas dependencias que las utilizan para la operación futura de los programas gubernamentales, más que las agencias coordinadoras del proceso presupuestal.

Sin embargo, para que esto ocurra hay que tomar en cuenta algunas premisas que deben ser conducidas durante la fase de implementación. Diamond (2003) y Strauch (2000)

consideran que las reformas tipo pbr tendrían que venir acompañadas de ciertas medidas que fortalezcan las capacidades de los ministerios de finanzas (sobre todo para el cálculo de los niveles de gasto a partir de un sistema de cuentas de costos y no de insumos) y de las demás dependencias gubernamentales (principalmente, otorgando un mayor grado de autonomía gerencial a los operadores de los programas) con el fin de que la perspectiva centrada en el desempeño se introduzca a las lógicas organizacionales y que la visión *blanda* de los principios de la NGP tenga éxito en la relación entre estos dos agentes. En un sentido similar, Ospina, Cunill y Zaltsman (2004) subrayan que la introducción de reformas NGP del tipo “Presupuesto” requieren del otorgamiento de un mayor grado de autonomía gerencial en las organizaciones ejecutoras del gasto para que puedan utilizar y distribuir sus recursos de manera estratégica para la consecución de los objetivos previstos.

Una segunda relación fundamental es la que se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo dentro del proceso presupuestal. Este vínculo es bastante complejo, ya que los requisitos de información necesarios para modificar los parámetros de discusión entre estos dos agentes es cambiante y dependiente a la fase presupuestaria en la que se encuentre (ya sea de aprobación, seguimiento o control). Asimismo, y como bien señala Pollitt (2006), aunque los liderazgos de estos dos poderes siempre mantienen como premisa decisional fundamental el criterio político, los modos en que la información es utilizada por aquéllos no es la misma y se encuentra en función de la agenda particular, la coyuntura económica y la composición de fuerzas al interior del Congreso. En este sentido, resulta central prever que los sistemas informáticos en los que se concentran los indicadores y los resultados de los programas y organizaciones públicas sean capaces de proveer datos *ad hoc* dependiendo del actor al que vaya dirigido y a las necesidades específicas de evidencia sobre el desempeño del gobierno.

Siguiendo la lógica del proceso presupuestario, es posible reconocer que el primer momento en el que se activa la rela-

ción Ejecutivo–Legislativo es cuando se da la negociación en comisiones para definir los montos finales de gasto que serán aprobados para el siguiente ejercicio fiscal. Tradicionalmente, esta fase se ha distinguido por seguir una lógica de asignación inercial en la que no se hacen variaciones sustantivas a los niveles de gasto y los cambios radicales dependen, en buena medida, de los vaivenes políticos o de un cambio brusco en la situación económica. Así pues, la incorporación de la información sobre desempeño fácilmente asimilable y utilizable en los debates parlamentarios en esta etapa, así como de los incentivos necesarios para que los congresistas efectivamente incorporen la visión de los resultados a la lógica deliberativa, se erigen como condiciones necesarias para modificar las rutinas de aprobación presupuestal. Sin embargo, y se insiste nuevamente, éstas últimas no son condiciones suficientes (ni deseables) para cortar de tajo con las posiciones políticas y partidistas (Arellano, 2001).

Una segunda fase crucial en la relación entre estos dos actores (y que normalmente no se atiende con tanta fuerza como la anterior) es la de la función legislativa para dar seguimiento y establecer controles externos a la actuación de las dependencias ejecutivas. El énfasis en este momento ha sido recuperado en algunas reformas a nivel internacional en las que (asumiendo las dificultades inherentes a vincular desempeño con gasto de manera mecánica) se opta por una vía en la que se fortalecen los principios democráticos de rendición de cuentas horizontal con base en información fiable que dé seguimiento a los resultados del gobierno, y que no se limite al simple seguimiento del procedimiento o de la probidad en el uso de los insumos. Así las cosas, y aludiendo a los principios doctrinarios de la NGP (Hood, 1991), los procesos de modernización de corte gerencialista (así como sus valores implícitos) no implican necesariamente una visión eficientista extrema, sino un cambio de énfasis en los modos en los que se puede concebir el control dentro del sistema político (Arellano, 2003).

Un caso sobresaliente que ejemplifica está última postura es, sin lugar a dudas, Suecia. En sintonía con el paradigma escandinavo de modernización administrativa emprendida en los últimos años (Christensen y Laegreid, 2006), este país optó por una reforma presupuestal en la que el fortalecimiento de la relación Ejecutivo—Legislativo se centró en la definición de nuevos mecanismos de control parlamentario a las agencias ejecutivas. Tomando como base las revisiones de gasto y los resultados de los indicadores de desempeño, el parlamento sueco cuenta con la capacidad de establecer un diálogo mucho más fluido con las agencias burocráticas, de tal forma que pueda existir una mayor retroalimentación, así como procesos continuos de mejora y rediseño de los programas gubernamentales, de tal manera que se ajusten con las metas de mediano plazo (OCDE, 2007; Rexed, 2008).

El breve recuento conceptual y de experiencias internacional aquí presentado —y que en ningún momento pretendió ser exhaustivo— ha dado cuenta de cómo en el fondo de los procesos de modernización presupuestaria de corte gerencialista no subyace necesariamente una visión *mecánica* y centrada exclusivamente en la eficiencia y efectividad del gasto, sino que implica una serie de adecuaciones bastante complejas que impactan sobre las relaciones políticas y organizacionales que se establecen en el proceso presupuestal. Asimismo, en este apartado se ha pretendido insistir que al mantener en consideración la variable político—coyuntural dentro del análisis del PBR es posible profundizar en los instrumentos finos de implementación que permiten el uso efectivo de la información sobre desempeño en las distintas fases del ciclo de definición del gasto.

Así pues, un argumento importante que se desprende —y que será de utilidad al momento de analizar la experiencia mexicana— es que más que pensar en recetas automáticas que incidan sobre la calidad del gasto, la propuesta de implantación de PBR en un contexto determinado pretende modificar aspectos mucho más esenciales de la relación entre distintas

organizaciones estatales que modifican las dinámicas de negociación y comunicación. Con esta idea en mente, en el siguiente apartado se discutirá con cierto detalle la forma en la que se estructura el proceso presupuestal en México, así como la forma en la que se concibe la introducción del pbr en nuestro país con el fin de identificar algunas debilidades o puntos críticos de la reforma.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA IMPLANTACIÓN DEL PARADIGMA DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

Desde hace poco más de una década, en México se ha buscado introducir en la agenda de reforma del sector público el tema de la presupuestación basada en resultados como paradigma para la asignación de recursos gubernamentales, así como para el mejoramiento de los programas de gobierno. Durante la administración de Ernesto Zedillo se propuso una reforma de este corte que redundó en la creación de la Nueva Estructura Programática (NEP), así como en la articulación inicial del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A pesar de estos pasos iniciales con los cuales se buscaba establecer una alineación estratégica entre los objetivos y prioridades gubernamentales con las actividades de la APF, el poco peso político empeñado por el Ejecutivo en esta reforma, así como el mantenimiento de mecanismos de aprobación presupuestaria inercial y altamente politizados dentro del Congreso provocaron que su impacto fuera mínimo (Chávez, 2000).

No ha sido hasta años recientes, particularmente desde el inicio de la administración de Felipe Calderón, que ha existido un mayor interés por parte del Ejecutivo en implementar una reforma que fortalezca los esquemas de evaluación del desempeño (aunque sea solamente en el nivel de los programas públicos), que dote de información al proceso de planeación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esta efervescencia por la evaluación y la presupuesta-

ción basada en resultados se ha visto fortalecida por la mayor pluralidad política al interior del Congreso (que ya no es dominado por ningún partido político), así como al mayor activismo de este actor en la reasignación del gasto público (Sour y Mounayer, 2007).

En este sentido, conviene hacer una revisión de la forma en la que el Ejecutivo concibe la elaboración del pBR en nuestro país, así como los mecanismos institucionales y políticos que se pondrán en marcha para que esto pueda materializarse. Retomando la discusión del apartado anterior, el análisis del caso mexicano prestará especial atención a la forma en la que la generación y el uso de la información del desempeño *potencialmente* puede lidiar con los aspectos organizacionales y políticos en las relaciones, por una parte, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y cada una de las dependencias ejecutoras del gasto (particularmente, en las fases de planeación y programación); por otra parte, entre aquella y el Poder Legislativo en la etapa de aprobación presupuestaria.

Cabe señalar que, con el fin de evitar ser redundante, en este capítulo se tomará como dada la descripción sobre el SED que se realizó en un capítulo anterior de este libro, y la discusión se centrará exclusivamente sobre la forma en la que los distintos actores involucrados en el proceso de presupuestación utilizan la información sobre desempeño para tomar decisiones de gasto. Asimismo, se presentarán algunos de los cambios que se pretenden hacer a la estructura del PEF para que se pueda lograr una mayor vinculación con el desempeño. Finalmente, y ante la limitación de fuentes bibliográficas (tanto académicas como oficiales) la descripción aquí realizada contará con un fuerte componente de información recabada en entrevistas a diversos funcionarios de la SHCP, el Coneval y la SFP.

La implantación de la orientación a resultados dentro del proceso presupuestal mexicano parte del concepto de pBR, que se entiende como “un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no

en los procedimientos” (SHCP, 2008; 13). Esta noción supone la construcción de una serie de sistemas que, en última instancia, redunden en una asignación del gasto que permita reconocer la forma en la que las distintas actividades de la APF generan valor público, además de identificar los costos de producción de cada uno de los bienes y servicios generados por el gobierno.

En este sentido, el Presupuesto basado en Resultados (PBR) se concibe como un instrumento “que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas” (SHCP, 2008; 16). Así pues, con la implantación del PBR se busca abandonar un proceso de asignación del gasto *incrementalista* y fundado en necesidades de las dependencias para cambiarlo por un enfoque centrado en resultados objetivos y medibles.

Para alcanzar dicho fin, el SED ocupa una posición central ya que se erigirá como la herramienta que concentra y distribuye la información sobre desempeño a los distintos actores involucrados. Como ya se señaló en capítulos anteriores, dentro de este sistema informático se condensarán todos los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas públicos, además de que se dará un seguimiento a partir de los avances específicos en los indicadores de desempeño institucional.

Además de contar con información *objetiva*, una segunda estrategia impulsada por la SHCP en la implementación del PBR se refiere a la elaboración de una serie de reglas, normativas, métodos y procedimientos que buscan ajustar *instrumentalmente* la forma en la que hasta ahora se realizaba el proceso de presupuestación al interior del Ejecutivo.

Un primer ajuste técnico que se tiene previsto en los *Lineamientos generales para el proceso de programación y pre-*

*supuestación para el ejercicio fiscal 2008*¹ es el cambio de enfoque en la estructura programática por medio de la creación de la figura de “Actividad Institucional” en la que se vinculará el objetivo estratégico de la dependencia (que a su vez esta relacionado con las prioridades gubernamentales), con un programa público específico, así como con un monto de gasto determinado. A partir de esta concatenación de funciones se pretende concretar los esfuerzos de vinculación lógica entre objetivos que se realizó durante la evaluación de programas.

Asimismo, se propone la sustitución de la Actividad Prioritaria por el Programa Presupuestario “a efecto de identificar las asignaciones y destino final del gasto público federal” (SHCP, 2007; 4). Esta nueva denominación clasifica las distintas modalidades de los programas públicos y los divide en las siguientes categorías: Programas Federales (dentro de la cual se consideran aquéllos sujetos a reglas de operación y todos los demás que entregan algún tipo de subsidio), Proyectos de Inversión (que son todas aquellas actividades de la cartera que administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos), Actividades Específicas (en la que se integran rubros diversos como generación de bienes y servicios, actividades de fomento, de apoyo, gasto federalizado y obligaciones del Estado) y, finalmente, el Gasto No Programable (que comprende las participaciones a estados y municipios y la deuda pública).

Más allá de estos cambios en la estructura del documento presupuestario, por medio del cual se introducen los supuestos del Marco Lógico a la definición del gasto, la SHCP conciben una estrategia de implantación del pbr incremental y que se vaya mejorando en cada ejercicio presupuestal subsecuente. Esto se observa claramente en el numeral IX de las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (2008) en las que se enfatiza que “el pbr y el SED se implantarán, en forma gradual y selectiva, conforme a los li-

¹ En adelante Lineamientos de programación 2008.

neamientos 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”.

Dentro de estas mismas Disposiciones (2008) se considera la forma en la que se vinculará la orientación a resultados con las distintas fases del proceso presupuestario. Cabe señalar que, en términos generales, se ha optado por una estrategia bastante descentralizada en la que cada dependencia ejecutora del gasto se convierte en la responsable principal de la definición de los montos de gasto estimado, mientras que la SHCP se erigiría como una coordinadora e integradora final de todos los anteproyectos específicos, los cuales a su vez se traducirán en el documento final presentado al Congreso. A continuación se describe muy rápidamente lo considerado en las Disposiciones del SED (2008) para cada fase del proceso presupuestal.

La fase de planeación estaría integrada por todo el proceso de alineación de los objetivos de las dependencias y programas gubernamentales con las prioridades y estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, durante esta etapa se considera todo el trabajo de construcción de indicadores de desempeño —basados en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML)— y de ajuste de las reglas de operación de programas tal y como se describió en capítulos previos. Como también se indicó, esta tarea ya se realizó durante 2007 y 2008, aunque se tiene previsto una dinámica de aprendizaje y mejoramiento continuo de estas herramientas.

Como parte de la fase de programación se destaca la obligación de las dependencias para sujetarse a los cambios en la estructura programática del presupuesto descritos un poco más arriba (Actividad Institucional y Programa Presupuestario) por medio del cual será posible reconocer el destino del gasto. Por otra parte, dentro de las Disposiciones del SED (2008) se subraya que cada una de las agencias federales ejecutoras

del gasto deberá establecer un esquema de metas y un calendario de cumplimiento de las mismas que permita dar seguimiento al desempeño de aquéllas, además de que permitirá introducir mayor congruencia a la asignación final del gasto. Finalmente, dentro de esta etapa se enfatiza (como una medida de contención en caso de recortes presupuestales) la prioridad con la que cuentan los programas de desarrollo social, en particular aquellos que entregan subsidios a la ciudadanía, así como aquellos que entregan bienes y servicios.

La parte medular de todo este entramado se encuentra en la etapa de elaboración de los anteproyectos de presupuestos, la cual residirá en cada una de las dependencias ejecutoras. Dentro de las Disposiciones del SED (2008) se señala que éstas serán responsables de seleccionar los indicadores que se integrarán al documento final de presupuesto, tomando en consideración el carácter estratégico y la centralidad de los mismos. Asimismo, y con base en la información derivada de las distintas evaluaciones de desempeño, cada agencia elaborará su anteproyecto de asignación presupuestal que será entregado a la SHCP para su valoración e integración final.

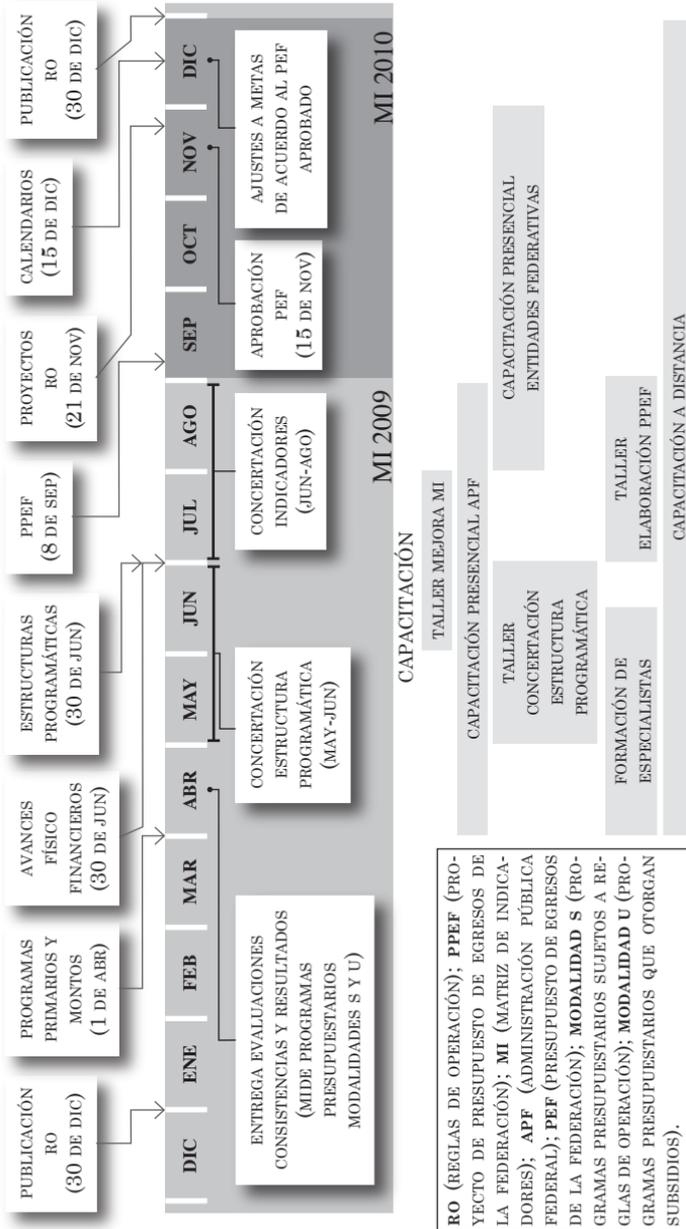
En relación con este último punto (elaboración final del proyecto entregado a la Cámara de Diputados), las Disposiciones del SED (2008) no señalan cuál será el camino —ni los incentivos— utilizado por la SHCP para la determinación última de los montos de gasto. A pesar de esto, en entrevistas realizadas a funcionarios de esta secretaría, se reconoce que —al menos en los primeros años de operación de este esquema— esta dependencia no establecerá ningún tipo de incentivos negativos (que se traduzcan en automático en un recorte presupuestal a programas con desempeño pobre) y se optará por una estrategia en la cual la información de desempeño se utilice más como insumo para el debate legislativo que como un mecanismo de castigo a las organizaciones. Asimismo, se señala que una vez consolidado el paradigma de pbr dentro del Ejecutivo será posible ir introduciendo paulatinamente algún tipo de fórmula de asignación en ciertas áreas de la APF.

Finalmente, en las Disposiciones sobre el SED (2008) se delinearán algunos instrumentos mediante los cuales se informará a la Cámara de Diputados sobre el avance tanto en el desempeño de los programas y actividades gubernamentales, así como del ejercicio del gasto en cada uno de los rubros. Así pues, y más que establecer candados a la dinámica de probación presupuestal (lo cual hubiera resultado demasiado complejo), la estrategia propuesta por el Ejecutivo se centra principalmente en la dotación de información relevante, aunque no necesariamente procesada, a los actores clave dentro de la fase última de aprobación del gasto federal. Asimismo, y de lo que es posible interpretar de las Disposiciones sobre el SED (2008), esta apertura de la información sobre desempeño también cumpliría con un fin de seguimiento y rendición de cuentas horizontal.

Gracias a esta adecuación fina al proceso presupuestario, también se considera una modificación al calendario del mismo por medio del cual se tratará de concatenar, dentro de un solo año fiscal, información nueva sobre desempeño que nutra cada una de las fases antes señaladas. Este elemento resulta de especial importancia, ya que con esto se evitará un desfase en la información utilizada (esto es, que evaluaciones de años pasados nutran asignaciones presentes) y se puedan tomar decisiones con insumos lo más actualizados posibles. Asimismo, y rompiendo con la lógica inercial de presupuestación por insumos, dentro del nuevo calendario se observa que se deja un periodo de tiempo considerable (junio y julio de cada año) para que la SHCP y cada una de las dependencias ejecutoras negocien y acuerden los indicadores relevantes que serán integrados al anteproyecto del PEF.

Un último elemento que se considera dentro de este nuevo calendario —y que se alinea con uno de los objetivos de la implantación del PBR (cambio de la cultura organizacional)— es el de la inclusión de cursos y talleres de capacitación que permita articular procesos de aprendizaje y mejora continua en cada uno de los elementos estratégicos que integran toda

DIAGRAMA 4.1. NUEVO CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO



RO (REGLAS DE OPERACIÓN); **PPEF** (PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN); **MI** (MATRIZ DE INDICADORES); **APF** (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL); **PEF** (PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN); **MODALIDADES** (PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN); **MODALIDAD U** (PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE OTORGAN SUBSIDIOS).

Nota: los periodos de capacitación a funcionarios públicos podrían ajustarse en el marco del proceso presupuestario. Fuente: SHCP (2008).

la visión de pbr dentro del gobierno federal (afinamiento de matrices de indicadores, talleres de concertación de la estructura programática, formación de especialistas por dependencia, etcétera).

Así pues, tal parece que el tránsito de presupuestos basados en insumos y necesidades a un esquema de orientación por resultados en el caso mexicano tiene como premisa fundamental una implementación incremental que permita un ajuste en las dinámicas políticas y organizativas de todos los actores involucrados dentro de la planeación, programación y aprobación final de los niveles de gasto. Asimismo, esta postura mesurada se ve reflejada también en el tipo de documento presupuestal que se pretende diseñar (al menos en los primeros años), que pareciera encasillarse en el tipo *presentacional*, y que paulatinamente evolucionaría hacia un esquema *informado* y solamente trascendería al nivel de *fórmula directa* en aquellas áreas susceptibles de una medición mucho más estricta y confiable.

ALGUNAS LÍNEAS PROSPECTIVAS SOBRE LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

La implementación del paradigma de orientación por resultados (y en particular del pbr) en México aún se encuentra en una fase muy incipiente de estructuración. Como se ha podido constatar en otros apartados de este libro, la conformación del entramado institucional que permita medir y evaluar tanto los programas públicos como la gestión de las dependencias de la APF (lo cual correspondería con la fase de planeación y evaluación presupuestal) es un proceso que se ha venido consolidando en los últimos tres años, gracias a la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y a la publicación de otros ordenamientos secundarios. Sin embargo, en el caso de las etapas de programación, integra-

ción y aprobación del PEF sólo será posible observar los primeros resultados a partir de mediados del año 2008, ya que por primera vez se pondrá en marcha lo estipulado en las Disposiciones sobre el SED, así como en las distintas normativas y reglas que regularán este proceso.

En este sentido, y a pesar de la no existencia de evidencia empírica disponible que sustente los argumentos, este capítulo se ha dado a la tarea de discutir la información existente que permita ofrecer un panorama sobre la lógica que seguirá el proceso presupuestario en México, una vez que la orientación a resultados se convierta en la visión dominante. Sin embargo, con base en la descripción realizada en el apartado anterior —así como con los antecedentes conceptuales y la experiencia internacional presentados al inicio del capítulo—, es posible lanzar algunas líneas prospectivas que permitan valorar los posibles alcances y limitaciones que presenta la experiencia mexicana. Pero, reconociendo que esto se hace sin tener aún un referente concreto de presupuestación, estos argumentos finales deben considerarse como ideas que pueden ocurrir si la dinámica en el caso mexicano continúa tal y como se ha observado hasta el momento.

Posiblemente la principal virtud que se encuentra en el proceso de implementación del PBR en México ha sido su carácter incremental y paulatino. Las etapas que esta reforma ha seguido denotan prudencia por parte de los implementadores para articular un sistema de evaluación bien cimentado que sirva de punta de lanza para cualquier empresa de vinculación del desempeño organizacional con la asignación de gasto público. En este sentido, debe reconocerse que todo el esfuerzo de integración del SED, así como las primeras experiencias de evaluación externa, han sido útiles, por un parte, para valorar la calidad y la pertinencia de los indicadores generados y, por otra, para reconocer posibles campos de mejora y ajuste.

Esta medida también ha sido útil para asegurar procesos de adaptación de los distintos agentes que directa o indirectamente se encontrarán involucrados en cada una de las

fases de implementación del paradigma de Gestión por Resultados (GPR) dentro de la Administración Pública Federal (APF). En primer lugar, las dependencias coordinadoras de la política (SHCP, SFP y Coneval) han podido tener un primer acercamiento a las nuevas atribuciones que este nuevo esquema les ha impuesto, además de que les ha permitido establecer algunos espacios de comunicaciones interinstitucionales. Por su parte, cada una de las dependencias del gobierno federal ha podido enfrentarse por primera vez a la tarea que implica elaborar matrices de indicadores y al reto que supone ser evaluado por algún agente externo. Finalmente, distintas instancias académicas y de investigación han sido capaces de iniciar una nueva dinámica de vinculación con diferentes dependencias gubernamentales por medio de la elaboración de evaluaciones de desempeño. Toda esta activación de relaciones bajo un escenario de prudencia ha permitido un proceso de adaptación paulatino y que no necesariamente es disruptivo de las lógicas organizacionales tradicionales.

Un segundo elemento digno de mención es que, dentro de esta lógica de introducción incremental, no se presente implantar una visión rígida y mecánica del pbr a partir de fórmulas o criterios de asignación vinculados al desempeño, al menos en el corto plazo. Como muestra la experiencia internacional, la introducción de este tipo de esquemas —además de que resultan demasiado complejos y costosos— en el mediano plazo producen una serie de rigideces gubernamentales que impiden un cierto margen de maniobra ante cambios en el contexto económico del país. Por el contrario, y en opinión de los implementadores de esta estrategia, en México se busca estructurar un pbr del tipo *presentacional* que, en una primera etapa, solamente introduzca al proyecto de presupuesto aquellos indicadores que se consideren estratégicos y que reflejen de mejor forma el desempeño de los distintos programas y agencias gubernamentales. En etapas posteriores, y una vez que el sistema se haya consolidado, sería posible pensar en la posibilidad de transitar a un es-

quema *informado* y, sólo en algunas áreas específicas, hacia un modelo de *fórmula directa*.

Aunado a lo anterior, la concepción del pbr en el contexto mexicano no se funda en el establecimiento de incentivos positivos o negativos que, en automático, reflejen en una cifra monetaria el desempeño de algún programa. Por el contrario, la visión que sustenta toda la implementación de la orientación por resultados se centra, fundamentalmente, en mejorar aquellos programas que no tengan un desempeño satisfactorio, y en alinear todos los esfuerzos administrativos en la consecución de las prioridades políticas. Visto así, el pbr no se considera como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta que permite orientar de mejor forma la actividad gubernamental en un escenario de escasez de recursos.

Finalmente, una tercera virtud que se puede observar en la experiencia mexicana es que, más allá del peso histórico que ha tenido la SHCP como controladora del gasto federal, se ha favorecido un esquema bastante descentralizado en el que todas las dependencias del gobierno federal se convierten en usuarias potenciales de la información sobre desempeño para la elaboración de sus anteproyectos presupuestales. Esto, además de evitar un poderío excesivo de la SHCP, puede facilitar el proceso de adaptación de las agencias de gobierno al nuevo paradigma de resultados, debido a que aquéllas podrán encontrar en los resultados de las evaluaciones un insumo estratégico sobre el cual podrán establecer sus proyecciones de gasto; además de que les permitirá reconocer áreas estratégicas de mejora que, en el mediano plazo, pueda incrementar su asignación de gasto.

A pesar de las virtudes aquí señaladas, hay algunos puntos de la estrategia elegida que pueden ser problemáticos. Un primer conjunto de debilidades de esta reforma pueden englobarse en los alcances del aprendizaje de políticas dado el tipo de instrumentos previstos para la implementación del pbr. Para tal efecto, resulta importante rescatar la tipología propuesta por May (1992) sobre los tres tipos posibles de aprendi-

zaje: el instrumental, el político y el social. El primero de ellos se refiere a las limitaciones objetivas de los instrumentos de políticas empleados y a la búsqueda de herramientas alternativas que permitan su mejora. En segundo lugar, el aprendizaje social se refiere a la modificación de las estrategias políticas utilizadas por los actores relevantes en un ámbito de políticas determinado y que pueden conducir a su éxito o fracaso. Finalmente, el aprendizaje social consistiría en una transformación del escenario de políticas, e incluso a las concepciones sobre la definición del problema público a atender.

Para el caso del pbr, y aludiendo principalmente a su lógica hacia dentro del gobierno, conviene circunscribirse estrictamente a los dos primeros tipos de aprendizaje arriba señalados. En la experiencia mexicana pareciera que buena parte de las herramientas de implementación e introducción de la visión de orientación por resultados se ha centrado principalmente en una postura estrictamente instrumental. En un primer nivel, las agencias encargadas de coordinar esta estrategia han enfatizado el diseño de mecanismos de evaluación del desempeño y de desarrollo de herramientas de medición del desempeño organizacional que permitan articular un sistema informático lo más comprehensivo posible y que permita tomar decisiones objetivas sobre el destino del gasto público. En un segundo nivel instrumental, se ha optado por capacitar intensivamente a diversos funcionarios de la APF sobre el uso de las distintas herramientas disponibles y sobre los retos técnicos que supone la introducción del pbr dentro del gobierno federal.

A pesar de esto, aún resulta difícil identificar los incentivos (materiales o simbólicos) que establezcan una conexión entre todo el entramado técnico e instrumental de la orientación por resultados y un cambio en las lógicas políticas y organizacionales que tradicionalmente guían el comportamiento de las dependencias de gobierno, así como del Congreso de la Unión. Un primer indicador de esta limitación es que, aunque discursivamente los funcionarios de la SHCP insisten acerca de la libertad que brindarán a las agencias ejecutoras del gasto

sobre la definición de los anteproyectos de presupuesto, no existe ninguna disposición normativa (ni siquiera a nivel de lineamiento) que defina la nueva relación entre la SHCP y las demás dependencias.

Ante esta ambigüedad institucional difícilmente se puede pensar en una transformación de fondo en la cultura y las prácticas organizacionales, ya que, ante un escenario de incertidumbre sobre el comportamiento de la dependencia que tradicionalmente se encargaba de controlar el gasto del Ejecutivo, la estrategia más racional de las demás agencias federales sería el mantenimiento de una lógica inercial. Un segundo riesgo que se deriva de esta indefinición normativa es el de la simulación organizacional. Ante la inexistencia de incentivos claros y tangibles por parte de las dependencias sobre los beneficios que la orientación del desempeño puede acarrear (aunado a la incertidumbre sobre el comportamiento futuro de la SHCP), aquéllas pueden optar por una estrategia de cumplimiento de los distintos requisitos legales (evaluación y medición del desempeño, selección de indicadores, etcétera), pero sin ningún referente claro de mejora. Así las cosas, un escenario indeseable en el mediano plazo sería aquél en el cual todo pareciera funcionar de acuerdo a lo proyectado, pero que las lógicas de comportamiento organizativo aludieran más a una posición estratégica de supervivencia o de mantenimiento de niveles mínimos de gasto, más que una postura de mejoramiento de la gestión gubernamental.

Otro ámbito en el que se observa la incapacidad de esta política para modificar los patrones de aprendizaje político se encuentra en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si bien es cierto que en las Disposiciones del SED (2008) se considera la apertura al Congreso de la Unión de la información disponible y se contempla cambiar el tipo de informes de avance entregados a la Cámara de Diputados, no se ha precisado con claridad la forma en la que la información entregada por el Ejecutivo pueda ser oportuna y fácilmente utilizada por los legisladores.

Este tema resulta especialmente importante ya que, como destaca Pollitt (2006), la racionalidad que conduce el comportamiento de los integrantes del Legislativo es diferente a la de las agencias de presupuestación en el Ejecutivo, con lo cual un desfase en el tipo de información relevante puede provocar que todo el esfuerzo de medición y de generación de indicadores termine por desvanecerse en una arena eminentemente política.

Esto último no pretende justificar una postura extrema en la que el proceso de toma de decisiones se guíe solamente por una justificación técnica y objetivista. Lo que se pretende enfatizar es que, al menos por lo que es posible observar de la estrategia implementada en México, no se han logrado introducir los incentivos necesarios (como una readecuación de los mecanismos de control Legislativo, la existencia de agencias de evaluación y auditoría espejo en el Congreso centradas en el tema del desempeño, la metaevaluación de los instrumentos utilizados por el Ejecutivo, etc.) que doten de mayor certidumbre a los diputados sobre la confiabilidad y pertinencia de la información que se incluye en el proyecto de presupuesto.

Todas las debilidades hasta aquí enumeradas no apuntan a un escenario catastrofista en el que toda la estrategia implementada hasta ahora esté condenada al fracaso. Sin embargo, sí es posible anticipar que una reforma de este tipo no supone solamente una adecuación instrumental de ciertos parámetros de política pública, sino que la misma inercia sobre la cual descansa el proceso de definición y asignación presupuestaria tiene tras de sí una serie de componentes organizacionales y políticos fuertemente enraizados que también requieren ser atendidos. Un escenario en el cual dichos asuntos se mantengan inalterados puede generar situaciones poco deseables en las que las dependencias de gobierno cumplen con los requisitos de la evaluación del desempeño, pero utilizando estrategias que no se adecuan necesariamente a una visión de generación de valor público y de incremento de la calidad de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno; sino más

bien a una lógica de adaptación que simule los resultados y que permita el mantenimiento de los patrones tradicionales de comportamiento gubernamental.

CONSIDERACIONES FINALES

La introducción del paradigma de orientación por resultados y de pbr es una realidad en el contexto mexicano. Además de los cambios normativos descritos en capítulos anteriores, es posible observar un fuerte empuje político por parte de la Presidencia de la República y la SHCP para que estas reformas sean implementadas exitosamente en la APF. En este sentido, el análisis y la discusión de la incipiente experiencia mexicana a la luz de casos internacionales que ya llevan varios años tratando de impulsar este tipo de mecanismos resulta crucial para reconocer los alcances y limitaciones de aquéllas, así como los problemas más recurrentes a los que se enfrentan los liderazgos políticos al momento de implementar esta visión nueva del servicio público y del proceso presupuestario.

Como se ha tratado de destacar en este capítulo, el pbr puede considerarse como el mecanismo esencial mediante el cual se ha buscado modificar ciertas lógicas organizacionales tradicionales, sustituyéndolas por un nuevo enfoque gerencialista y centrado en el desempeño. El poder y la atracción de este instrumento se deben a que en el pbr se sintetiza la disputa fundamental sobre la distribución y asignación de recursos públicos (siempre escasos) a programas y dependencias de gobierno. Debido a la misma sensibilidad del tema tocado por el pbr es que resulta crucial entender sus virtudes y defectos, así como reconocer ciertas variables críticas que nos permitan reconocer los avances y éxitos de la implementación. El riesgo de no mantener esta visión reflexiva y de constante revisión es que las rutinas organizacionales se adapten al nuevo contexto y puedan generar nuevas estrategias de comportamiento que simulen una situación de orientación por resultados, mientras

se perpetúan lógicas inerciales y de supervivencia organizacional (March y Olsen; 1997).

Es aquí donde el liderazgo gubernamental cobra importancia al convertirse en el agente catalizador del cambio organizacional, entendido aquél como la capacidad de ciertos actores para negociar, mediar y proponer rumbos de acción “satisfactorios” (y nunca maximizadores) que permitan paulatinamente incidir sobre las relaciones políticas que, en principio, buscaría cambiar el pbr. A pesar de esto, debe insistirse *ad nauseam* que con la introducción de esta nueva forma de comprensión del proceso presupuestario, éste seguirá siendo un proceso eminentemente político en el cual existan disputas entre intereses diversos sobre la mejor forma de distribuir los recursos públicos (Wildavsky y Caiden, 1997). Asimismo, no por reconocer el carácter politizado del presupuesto debe tirarse por la borda o agotarse la discusión sobre los alcances del pbr. Asumir cualquiera de estas dos posturas sería ingenuo y no permitiría reconocer el valor que este tipo de mecanismos tiene como parte de los procesos de reforma del sector público.

El punto de interés más bien, dada la experiencia internacional, se centra en observar como medidas de este tipo sí proveen los elementos suficientes para pensar en procesos de aprendizaje político y social, en términos de May (1992), favoreciendo un cambio, aunque sea marginal, en los parámetros de discusión política, así como en los instrumentos de controles cruzados entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un cambio instrumental —aunque signifique la utilización de la metodología más sofisticada y acabada— nunca es suficiente si no viene acompañada de las reformas y adecuaciones institucionales y organizacionales pertinentes que favorezcan modificaciones en los comportamientos de los agentes relevantes.

5. ORIENTACIÓN A RESULTADOS
Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO:
ALGUNAS LÍNEAS PROSPECTIVAS
SOBRE EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO
DE LA GESTIÓN EN MÉXICO

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

Si bien es cierto que uno de los motores fundamentales de las estrategias de evaluación del desempeño implementadas alrededor del mundo ha sido la transformación de los procesos de programación y presupuestación del sector público, mantener esta visión unidimensional sería bastante limitado si no se considera también que los esfuerzos de evaluación (y el paradigma de orientación a resultados en su conjunto) se inserta en una lógica mucho más amplia de modernización del aparato gubernamental. Incluso desde una postura estrictamente gerencial, el paradigma de desempeño sólo es uno de los principios valorativos que sustenta la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991). En este sentido, resulta importante considerar cómo se articulan los demás principios argumentativos gerencialistas (materializados como instrumentos de reforma administrativa) a la evaluación del desempeño y la articulación de Presupuestos basados en Resultados (PBR) descrita en el capítulo anterior.

Al hacer una revisión de la experiencia internacional (Pollitt y Bouckaert, 2000; Aucoin, 1995; Barzelay, 2003) se puede observar que, más allá de la introducción de esquemas de medición y evaluación del desempeño, los procesos de reforma administrativa han sido mucho más profundos, y suponen una transformación profunda de las dinámicas y prácticas organizacionales que guían no sólo la operación de los programas sino la administración de las actividades cotidianas del gobierno (cambio en las estructuras organizacionales, asigna-

ción de mayor flexibilidad a los gerentes, modificación a los esquemas de incentivos y rendición de cuentas, por citar algunos ejemplos). En este sentido, y reconociendo los ajustes y adaptaciones culturales, así como las consecuencias no deseadas que cualquier proceso de modernización implica (Christensen y Laegreid, 2006) se reconoce el argumento de que no es posible implementar una visión “resultadista” aislada dentro de cualquier administración pública sin la incorporación de ciertas medidas complementarias.

Esta última idea no sólo responde a una premisa de coherencia institucional (esto es, que no sería sensato suponer mecanismos de valoración basados en productos e impactos de políticas en escenarios regidos por dinámicas centradas en procesos), sino también a la misma lógica que subyace en la implementación del PBR; a saber, si en última instancia la base de la asignación presupuestal (o al menos la discusión pública al respecto) se circunscribe a la consecución de ciertos objetivos gubernamentales, resulta necesario introducir mecanismos de mejora organizativa que permitan rediseñar los programas públicos, así como los comportamientos organizacionales, de tal forma que desempeños pobres puedan ser transformados (a través de nuevos esquemas de operación de los programas y las organizaciones) en la consecución de resultados valiosos.

En este sentido, este capítulo más que ofrecer una tonalidad discordante al discurso de la orientación a resultados estrictamente centrada en la racionalización del gasto, propone analizar los caminos de reforma que sirven de complemento a esta perspectiva en la experiencia mexicana. Así las cosas, en un primer momento, se describirán brevemente algunos antecedentes de la dinámica de modernización de la administración pública federal mexicana —en particular durante el periodo de 1994 a 2000— para, en segunda instancia, analizar la estrategia de reforma organizacional que actualmente se está diseñando —el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)— y que acompañará a la implementación del

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y a la elaboración de pbr en todas las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

Posteriormente, y desde una postura prospectiva, se estudiará la forma en la que se espera que la lógica de reforma organizacional (entendida desde los principios discursivos del SED como de evaluación de la gestión pública) se vinculan con la evaluación del desempeño de los programas públicos. Finalmente, y a manera de conclusiones de este capítulo, se discuten brevemente las principales tensiones y contradicciones que se observan —al menos en el nivel del diseño programático— entre el paradigma de orientación a resultados de la evaluación de los programas federales y la mejora de la gestión burocrática.

ANTECEDENTES RECIENTES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Los esfuerzos de modernización de la administración pública en México pueden rastrearse tanto tiempo atrás como se desee y, en cierta medida, se han vinculado a las *doctrinas* administrativas y organizacionales que han imperado en el debate internacional. En su estudio sobre la reforma administrativa en México, Pardo (1991) presenta un recorrido bastante extenso de las distintas estrategias que se han intentado implementar en México en la segunda mitad del siglo xx. En dicha historia se observa cómo, dependiendo del periodo, la ola modernizadora ha transitado por instrumentos como la racionalización organizacional, la vinculación del presupuesto con la planeación, la presupuestación por programas y, más recientemente, el redimensionamiento burocrático y la introducción incipiente de medidas gerenciales.

En términos de los objetivos de este capítulo, resultaría excesivo describir paso por paso cada uno de estos procesos de adecuación y se considera pertinente mencionar solamente al-

gunos antecedentes inmediatos al PMG que prefiguran un cierto estilo de estrategia de modernización administrativa de la APF mexicana. Así las cosas, esta sección se concentrará específicamente en el estudio de los programas implementados en las dos administraciones anteriores (la de Ernesto Zedillo y la de Vicente Fox), a saber, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) y la Agenda de Buen Gobierno (ABG).

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994–2000), y en medio de una de las crisis financieras más severas que han afectado al país, se propuso la implementación del Promap 1995–2000. En términos generales este programa tenía como objetivos el acercamiento de la administración pública a las necesidades y a los intereses de la ciudadanía, fomentar la profesionalización del servicio público y combatir la corrupción y la ilegalidad de los funcionarios públicos. Si bien es cierto que en términos formales, e incluso en algunos de sus objetivos genéricos, el Promap mantenía una cierta tradición legalista de los procesos de modernización previos¹, al observar algunos de sus instrumentos de acción se percibe un cambio en el énfasis del modelo de reforma administrativa orientado hacia la implementación de instrumentos asociados vagamente con la Nueva Gestión Pública y alineados con los procesos de liberalización económica.

Dentro de las medidas concretas que se implantaron por medio del Promap se identifican algunos esfuerzos incipientes

¹ Esto se refleja en el carácter *formal* de su presentación en el Programa Nacional de Desarrollo de manera muy genérica y vaga, tal y como había sido costumbre de los gobiernos anteriores. En términos de los objetivos genéricos, la similitud se observa directamente en el combate a la corrupción y la impunidad que había sido el objetivo central de reforma propuesto por el gobierno de Miguel de la Madrid y que redundó en la creación de la Secretaría de la Contraloría. Incluso en términos operativos, se observan ciertas similitudes con gobiernos anteriores en cuanto a las estrategias de descentralización funcional hacia las entidades federativas y los municipios (Pardo, 2003).

por introducir esquemas de profesionalización de los servidores públicos por medio de la instauración de un servicio civil de carrera, la desregulación y simplificación administrativa, la profundización administrativa y el establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño. En términos de los resultados que dichas estrategias acarrearán, y dejando de lado el tema de la evaluación del desempeño que se analizará con mayor detalle un poco más adelante, puede observarse que los impactos fueron diferenciados.

Posiblemente, el instrumento menos exitoso de los antes listados fue el de la profesionalización del servicio público, ya que no se logró la estructuración de un sistema de carrera y la estrategia se limitó a cambios funcionales menores (como la reestructuración de la Secretaría de la Contraloría) y a la operación de mecanismos tímidos de capacitación y certificación de los funcionarios públicos (Carrillo y Campero, 2003). La estrategia de desregulación y simplificación administrativa tuvo mejores resultados y, de hecho, terminó siendo el estandarte del Promap. En torno a este objetivo, se dieron avances importantes por medio de las adecuaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo y con la creación de la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer). Finalmente, los esfuerzos de descentralización funcional también mostraron resultados positivos que se vieron reflejados con la reforma constitucional al artículo 115 (en el que se define el ámbito de competencias del municipio) y con la adecuación del sistema de transferencias fiscales intergubernamentales.

En términos de la instauración de un sistema de evaluación del desempeño, desde el gobierno de Ernesto Zedillo se comienza a observar el proceso de coordinación entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la actual Función Pública, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La Secodam buscaba impulsar un esquema de evaluación basado en indicadores de desempeño de la gestión y de los procesos internos de las dependencias gubernamentales con el fin de clarificar la orientación de cada orga-

nización y proponer esquemas de reforma *ad hoc*. A pesar de esto, la construcción de indicadores por parte de esta dependencia fue poco precisa y exitosa, por lo que terminó imperando la posición de la SHCP que favoreció la creación de la Nueva Estructura Programática (NEP), así como la articulación de un sistema de indicadores *estratégicos* que se relacionaban principalmente con el ejercicio presupuestal de las dependencias (Pardo, 2003).

En este sentido, puede observarse como desde la administración de Ernesto Zedillo los intentos de coordinación entre la Secodam y la SHCP para la articulación de un sistema de evaluación del desempeño eficaz han provocado tensiones importantes entre las dos lógicas descritas al inicio de este capítulo (la visión plan y la visión presupuestal). En el caso específico de la estrategia propuesta por el Promap se intuye que la visión presupuesto persistió por medio de la articulación de la NEP, así como por la poca capacidad operativa y funcional con la que contaba la Secretaría de la Contraloría para estructurar un sistema de indicadores de gestión pertinente.

Con el cambio de gobierno, la administración de Vicente Fox propone un viraje en la estrategia de modernización administrativa por medio de la presentación de una agenda global de buen gobierno, en la que se incorporaba la participación de múltiples dependencias, así como la integración de diversos instrumentos encuadrados en las siguientes líneas principales: un gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, electrónico, con mejora regulatoria, honesto y transparente. De manera general algunos de los principios que la estrategia propone se vinculan con esfuerzos previos de incrementar la eficiencia y probidad del aparato burocrático, así como consolidar la profesionalización de los funcionarios. Por otra parte, se incluyen algunos temas novedosos como el diseño y la implementación de una política de gobierno electrónico, así como una orientación gerencial centrada no solamente en la eficiencia de los procesos burocráticos, sino también en la calidad de los bienes y servicios provistos por el gobierno.

Más allá de describir de manera integral los elementos de la ABG, la cual era bastante compleja y contenía muchos matices, nos limitaremos a señalar algunos de los instrumentos más representativos que se implantaron, así como señalar la visión que la estrategia concebía en relación a la evaluación de la gestión pública. En términos de las medidas más visibles asociadas con los objetivos de la ABG se puede señalar: la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que ha estructurado la política federal de transparencia; en términos de la profesionalización burocrática se alcanzó la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF y de su reglamento respectivo que, con ciertas limitaciones y debilidades importantes, ha ido articulando un esquema administrativo meritocrático; el establecimiento de una política muy activa de gobierno electrónico, coordinada por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, que ha permitido avances importantes en la provisión de bienes y servicios públicos hacia la ciudadanía, así como en los procesos internos de las organizaciones.

Por otra parte, en la ABG no se observa una estrategia explícita de evaluación del desempeño organizacional, aunque se promueven una serie de instrumentos y medidas que parecen perfilar este tema hacia dos aspectos centrales: la austeridad y el ahorro como premisa fundamental y el rediseño y la estandarización de procesos internos. En relación al primer punto (vinculado con la aspiración general de que el gobierno costara menos), lo que se realizó fue establecer una serie de medidas de revisión que recortaran el gasto corriente de las dependencias públicas, además de eliminar duplicidades de funciones y actividades que existieran entre dependencias. Si bien esta postura de ahorro no se articuló por medio de programas o reglamentaciones específicas (como sí se ha hecho en la actual administración a partir del Decreto de Austeridad), sí influyó de manera importante al momento que se incluye

dicho principio de ahorro como una premisa básica del proceso de ejecución presupuestario dentro de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006.

Con respecto al rediseño y estandarización de procesos administrativos, dentro de la ABG (particularmente en el rubro de un gobierno de calidad), se considera la estructuración de Comités Directivos de Calidad dentro de cada una de las dependencias de la APF que identifiquen procesos ineficientes y que no generan valor público, como también se propone mejorar y rediseñar a los mismos. Toda esta concepción de calidad se centraría en el modelo de calidad Intragob, así como en la estandarización de procesos por medio de la certificación ISO.

Así las cosas, si bien existe una perspectiva sobre la modernización administrativa dentro de la ABG no se podría hablar estrictamente de una política de evaluación del desempeño (como se buscó implementar durante el gobierno de Ernesto Zedillo) y más bien pareciera que se partió del supuesto de la ineficiencia de las organizaciones gubernamentales, a partir de lo cual se propusieron medidas que, por un lado, disminuyeran el gasto excesivo y duplicado, y, por otro, mejoraran procesos críticos e ineficientes.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN MÉXICO²

El PMG recupera algunos aspectos de las estrategias de modernización previas, particularmente de la ABG establecida durante la administración de Vicente Fox, para definir una estrategia más estructurada y sistemática que permita reformar las organizaciones gubernamentales. En términos particulares, lo que se espera con este programa es “transformar

² Es preciso advertir que este capítulo fue elaborado con una versión borrador del PMG, por lo que es posible que algunos aspectos sean susceptibles de variación al momento que se presente la versión oficial del programa.

el gobierno y promover el alcance de sus objetivos” (SFP, 2007; 1). El instrumento fundamental que se utilizará como insumo será la evaluación del desempeño, la cual servirá para medir y diagnosticar la situación de las dependencias gubernamentales y para promover su reforma.

Más allá del reconocimiento intuitivo de la mala situación de las distintas dependencias de la APF, el PMG se justifica sobre un diagnóstico en el que se reconoce la inflexibilidad e ineficiencia de los trámites y procesos gubernamentales, la deficiente conexión entre el desempeño organizacional y el individual, así como de un perfil en las organizaciones públicas predominantemente orientado al control y al cumplimiento de la norma más que al desempeño y los resultados.

En este sentido, el PMG se plantea como una estrategia “enfocada a realizar mejoras de mediano plazo que se orienten sistemáticamente a la gestión de las instituciones públicas y al logro de los resultados” (SFP, 2007). Como se indica en una presentación elaborada por la Dirección de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la SPF se espera articular un Estado “menos costoso, más sencillo y más pequeño” (SFP, 2007), así como una estructura administrativa que facilite un mejor uso de los recursos públicos. En términos amplios, se establece el objetivo general de mejorar la gestión, los procesos y los resultados de la APF para satisfacer las necesidades colectivas de interés general y que se traducen en la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos. Con base en este planteamiento, los objetivos particulares del PMG son: maximizar la calidad de los bienes y servicios, incrementar la efectividad de las instituciones y minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades. De cada uno estos objetivos particulares se desprenden estrategias y líneas de acción específicas que se resumen en la siguiente tabla.

TABLA 5.1. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PMG

OBJETIVO 1. MAXIMIZAR LA CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

| Estrategia | Línea de acción |
|---|--|
| Mejorar y simplificar los procesos que sustentan la realización de trámites, la provisión de bienes y la prestación de servicios en la APF. | <p>Establecer estándares de servicio y mejores prácticas en los procesos, trámites y servicios que correspondan con las expectativas de los usuarios.</p> <p>Promover la participación ciudadana en el aseguramiento de la calidad de la prestación de trámites, servicios y bienes públicos, para incrementar con ello la satisfacción de la sociedad respecto a sus necesidades y demandas.</p> <p>Reducir y eliminar requisitos, tiempos y costos de transacción en los procesos, trámites y servicios críticos en beneficio de los particulares.</p> |
| Incrementar el uso y el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y la oferta de bienes y servicios. | <p>Automatizar y sistematizar los procesos internos de la APF fomentando la interoperabilidad e intercambio de información, facilitando con ello la comunicación de los servidores públicos entre sí y con la sociedad.</p> <p>Incrementar la eficiencia y la eficacia gubernamental de los trámites y servicios, por medio del uso de tecnologías de información y comunicación.</p> |
| Facilitar a los ciudadanos el acceso a bienes y servicios públicos en cualquier lugar y modalidad que los soliciten de manera oportuna y con calidad en la atención. | <p>Construir espacios funcionales, cómodos y accesibles a toda la población para la atención de trámites y la prestación de servicios integrales.</p> <p>Interconectar los procesos y los procedimientos relacionados con los trámites y servicios en que convergen instituciones federales, estatales o municipales.</p> <p>Estandarizar la prestación de servicios a nivel nacional en todos los espacios donde se atiende a la población, homologando la imagen institucional y facilitando el acceso a la información pública.</p> |

OBJETIVO 2. INCREMENTAR LA EFECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES

| Estrategias | Líneas de acción |
|---|---|
| <p>Planificar la gestión institucional con un enfoque de resultados, que facilite la generación de valor a la sociedad y disminuya la orientación al cumplimiento de requerimientos burocráticos.</p> | <p>Asegurar la coherencia entre las políticas, los objetivos, y las acciones de la institución, vinculando al mismo tiempo la planeación institucional con la planeación en tecnologías y recursos humanos, así como con el proceso de programación y presupuestación de la institución.</p> <p>Evaluar que las metas institucionales sean cumplidas en el tiempo establecido y con la calidad requerida, y calcular su impacto para definir el grado de avance de las prioridades institucionales y nacionales.</p> <p>Impulsar la toma de decisiones basada en sistemas de información estratégica que permita la elección de medidas oportunas y sostenibles para mejorar el desempeño de las instituciones y el cumplimiento de los resultados.</p> |
| <p>Fortalecer e impulsar el desarrollo y profesionalización de los servidores públicos de la APF.</p> | <p>Asegurar la implementación del servicio profesional de carrera en las instituciones en las que aplica.</p> <p>Evaluar el desempeño de los servidores públicos y vincularlo al desempeño institucional, haciéndolos partícipes de la cultura del servicio, la eficiencia y la eficacia general de la organización.</p> <p>Implementar modelos, prácticas y políticas de administración y profesionalización de recursos humanos.</p> |
| <p>Simplificar la regulación aplicable al desempeño de las instituciones y su interacción con la sociedad.</p> | <p>Mejorar la regulación institucional propiciando mayor agilidad, certidumbre, menor riesgo y menores costos de operación para la institución y los particulares.</p> <p>Reducir las cargas administrativas (tiempos, costos, y requisitos) que afectan innecesariamente a la sociedad y las instituciones al cumplir con lo establecido en la regulación.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Incrementar la eficiencia de las instituciones para entregar más y mejores servicios utilizando la menor cantidad de recursos.</p> | <p>Eliminar las funciones y procesos duplicados dentro de la propia institución o que son realizados por otras instituciones del sector o de la APF.</p> <p>Eliminar los procesos que no contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de la institución.</p> <p>Simplificar y estandarizar los procesos administrativos de las instituciones para mejorar y homologar los trámites en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros.</p> |
| <p>Coordinar la elaboración de proyectos normativos que mejoren la gestión de las instituciones de la APF.</p> | <p>Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras del sector.</p> <p>Mejorar la comunicación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.</p> <p>Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector.</p> |

OBJETIVO 3. MINIMIZAR LOS COSTOS DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
EN LAS INSTITUCIONES

| Estrategias | Líneas de acción |
|---|---|
| <p>Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos impacten positivamente en el quehacer sustantivo de las instituciones.</p> | <p>Optimizar la administración y el uso de los almacenes e inventarios.</p> <p>Contratar bienes y servicios alineados a los objetivos institucionales; reduciendo costos de transacción para las instituciones bajo criterios de eficiencia, simplificación y flexibilidad.</p> |
| <p>Optimizar el uso y la preservación de los bienes nacionales.</p> | <p>Propiciar la seguridad jurídica y administrativa de los bienes inmuebles de propiedad federal o de las entidades paraestatales, identificando</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>la situación física, jurídica, administrativa y, en caso de ser necesario, proceder a su regularización.</p> <p>Mejorar el uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles de propiedad federal o de las entidades paraestatales, realizando una evaluación del aprovechamiento y estado de conservación de los mismos, y poner a disposición del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales los inmuebles que no sean útiles para la prestación de los servicios públicos a su cargo.</p> <p>Mejorar el uso y aprovechamiento de bienes muebles de propiedad federal o de las entidades paraestatales, mediante la implementación de un sistema de control de inventarios que permita identificarlos, diagnosticar su utilidad y determinar aquellos que son susceptibles de mantenimiento o de baja, en términos de las disposiciones aplicables.</p> |
| <p>Revisar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones bajo los principios de racionalidad y eficiencia.</p> | <p>Adecuar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones de la APF conforme a sus funciones y procesos.</p> <p>Aumentar la proporción del número de servidores públicos con funciones sustantivas con respecto a los que realizan funciones de apoyo o administrativas, sin incrementar el presupuesto destinado a servicios personales.</p> |

Fuente: SFP (2007; 17–22).

Estos objetivos parten de una visión y una interpretación particular de los procesos de reforma administrativa asociados con la NPG en al menos cuatro sentidos: en primer lugar, se busca reducir la desigualdad *operativa* de todas las dependencias gubernamentales por medio del desarrollo de competencias *estandarizadas* en áreas comunes; en segundo lugar, se parte de un

supuesto básico de diseño institucional en el que si se hace más eficiente el marco regulatorio (esto es, la restricción institucional) que rige la vida de las organizaciones gubernamentales se podrían esperar mejoras significativas en la gestión; en tercer lugar, y alineado con los objetivos generales de la política de evaluación descritas en el primer capítulo de este documento, se busca mejorar la toma de decisiones presupuestales con base en los resultados de la evaluación de la gestión; finalmente, por medio del PMG se busca impulsar una nueva visión de la rendición de cuentas (tanto hacia las instancias fiscalizadoras tradicionales como a la ciudadanía) por medio de la generación de información precisa y objetiva que permita medir el desempeño institucional y del gobierno en su conjunto.

Asimismo, en el PMG se establecen una serie de principios básicos que permitirán alcanzar de mejor manera los objetivos programáticos. El primer principio considerado es el de sistematización, que se concibe como la articulación y estructuración de las acciones de reforma en forma interrelacionada y con una visión integral y sistémica dentro de la administración pública. En segundo lugar, se considera al principio de convergencia como un esfuerzo de articulación de acciones coordinadas y mancomunadas de todas las dependencias gubernamentales para la consecución de los objetivos programáticos. En tercero, un principio fundamental que sustenta este programa, como ya se indicó anteriormente, es el de la utilización de la evaluación de la gestión institucional como un insumo fundamental para promover estrategias de reforma administrativa *ad hoc*. Este principio se instrumentará a partir de la medición de resultados por medio de indicadores de desempeño específicos. Un último principio que rige a este programa, y que más bien se considera una visión aspiracional, es que todos los esfuerzos del PMG se orientarán hacia la “transformación estructural, cultural y de procesos en las dependencias y entidades de la APF” (SFP, 2007; 2).

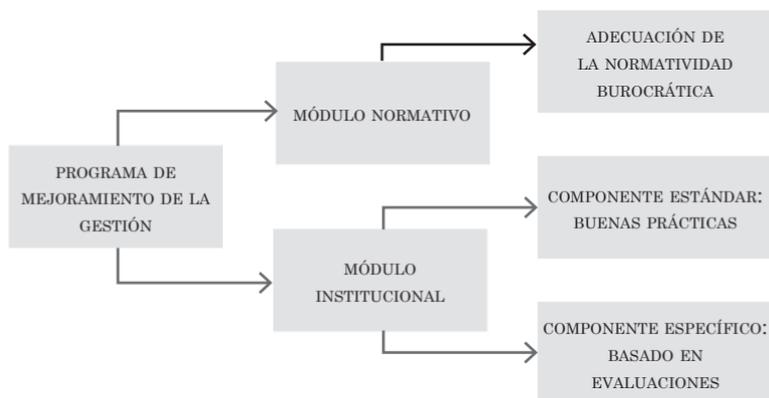
Así las cosas, se podría pensar que el PMG se articula con un programa muy amplio y multifacético del que al menos se

pueden identificar tres vertientes principales. Para empezar, una perspectiva general, y que abarca al conjunto de la APF, que tiene por objeto la adecuación o supresión, en su caso, de normatividad y reglamentación excesiva o traslapada con el propósito de hacer más ágil el trabajo gubernamental internamente (esto es, en la gestión diaria de las dependencias) y externamente (en su relación con la ciudadanía). Después, existe una vertiente estrictamente organizacional cuya función es generar o identificar aquellas buenas prácticas de gestión en temas comunes (planeación, gestión de recursos humanos, adquisiciones, etc.) que puedan ser extrapoladas a todas las dependencias gubernamentales y construir patrones predecibles y medibles de comportamiento. Por último, y aquí es donde se introduce un matiz importante, se concibe una vertiente flexible que tiene por objeto establecer ritmos diferenciados de reforma en cada una de las dependencias gubernamentales de acuerdo a diagnósticos y recomendaciones específicas para cada caso.

Para responder a las tres lógicas antes mencionadas, en las que podrían existir tensiones recíprocas, el PMG se articula sobre dos bases fundamentales: el módulo normativo (orientado principalmente hacia las normas) y el módulo institucional (en el que se enfatiza la mejora de los procesos administrativos). Este último módulo a su vez se subdivide en dos componentes básicos que son el estándar y el específico. En el siguiente diagrama se especifica gráficamente la estructuración del PMG.

Dentro de esta construcción programática, el módulo normativo se orientaría específicamente a “mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF y que pueden facilitar o impedir la mejora” (SFP, 2007; 5). En este sentido, lo que se busca es redefinir y articular de manera más eficiente las reglas del juego burocrático con el fin de influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios públicos y en el desempeño de las organizaciones públicas por medio de un sistema mucho más ágil y en el cual no existan traslapes de autoridad para la ejecución de las actividades institucionales. Por otra

DIAGRAMA 5.1. ESTRUCTURA BÁSICA DEL PMG



Fuente: SFP (2007; 5).

parte, un objetivo implícito en este componente es el de brindar una mayor certeza al servidor público sobre el trabajo que realiza al reconocer de forma clara y directa sus atribuciones, actividades, así como los órdenes institucionales y regulatorios a los cuales debe sujetarse en forma sencilla.

Si bien es cierto que este módulo tiene una clara orientación interna hacia las dependencias de gobierno, algunos de sus impactos positivos podrían reflejarse hacia el exterior de la burocracia, ya que si las actividades de las organizaciones y de los individuos se realizan en un clima de mayor certeza jurídica y con aligeramiento —o correcta alineación— de las reglas del juego, no sería descabellado pensar que esto podría repercutir en un trabajo administrativo mucho más fluido y eficiente en su relación con la ciudadanía (por ejemplo, en temas como trámites y servicios públicos).

En términos operativos, esta vertiente del PMG recaería principalmente en las instituciones globalizadoras o en las instancias “cabeza de sector” que emiten las diferentes normas y disposiciones de carácter general, las cuales harían una revisión del marco regulatorio vigente con el fin de proponer

las adecuaciones y modificaciones pertinentes que garanticen un esquema mucho más ligero, fluido y sin traslapes. Evidentemente, y tal y como lo propone el PMG, dicho trabajo requiere de una serie de acciones o de premisas de trabajo sobre las cuales debe sustentarse el proceso de revisión, dentro de las que se encuentran: la coordinación efectiva entre instancias que emitan reglas en temas afines para reducir las duplicidades, la revisión y modificación constante de las normas para evitar contraposiciones presentes y futuras, y la homologación de patrones sobre la emisión de disposiciones generales para evitar dispersión en el marco normativo.

Por último, a pesar de que se considera que todo el proceso de revisión y adecuación de la estructura reglamentaria burocrática recaerá principalmente sobre las instancias emisoras, la SFP fungirá como ente coordinador, además de que elaborará las directrices fundamentales sobre las cuales se desarrollará el proceso de coordinación entre instancias, así como los mecanismos que serán utilizados para eliminar las duplicidades, realizar el seguimiento del marco regulatorio y promover la homologación en la elaboración de normas.

Como ya se indicó antes, el módulo institucional del PMG se orienta primordialmente al funcionamiento cotidiano de las organizaciones públicas (procedimientos, actividades, funciones, etc.) y tiene por objetivo mejorar dichas actividades con el fin de fortalecer la operación de dichas instancias. Sin embargo, y como se señaló también con anterioridad, el PMG divide las actividades de las organizaciones en dos tipos principales: por un lado, las actividades comunes, generalmente operativas y de apoyo, sobre las cuales actuará el componente estándar, y todas aquellas funciones particulares y específicas de las dependencias, sobre las que incidirá el componente específico. De esta manera, como se señala en el PMG, el componente estándar se:

basa en la mejora de áreas gerenciales comunes a todas las instituciones, cada área se desagrega en temas espe-

cíficos definidos con base en las prioridades que en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad se hallan establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2012 (SFP, 2007; 6).

En este sentido, lo que se busca por medio de este componente es reconocer claramente áreas básicas de operación gubernamental, y articular un conjunto de *buenas prácticas* que puedan ser implementadas en cada una de las dependencias de gobierno. Los temas esenciales que se incorporan como áreas estratégicas de intervención del componente estándar ya se consideran desde la propuesta que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión en relación al SED y se agrupan en cinco áreas específicas: planeación, mejora regulatoria, calidad de procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, y austeridad y disciplina del gasto.³ Cada una de estas áreas se vincula con sistemas de gestión específicos, así como con objetivos particulares que se resumen en el siguiente diagrama.

Cada una de estas áreas estratégicas se encuentra vinculada con un objetivo general para el año 2012, así como con

³ Cabe hacer una aclaración en este punto. En la propuesta del Ejecutivo Federal en relación con el SED, la primera área estratégica que se contempla es la de gestión de recursos humanos, con la que se buscaban dos objetivos particulares: impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, garantizando la igualdad de oportunidades en su acceso con base en el mérito; y atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público con base en el Modelo Estratégico de Gestión de Recursos Humanos. Sin embargo, en una presentación de diciembre de 2007 elaborada por la Dirección de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la SFP, esta primera área estratégica es sustituida por la vertiente de planeación cuyo objetivo es alinear y vincular las estrategias de acción y recursos con que cuentan las instituciones del gobierno federal para lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y prioridades nacionales. Más allá de las posibles razones que motivaron dicho cambio, resulta interesante observar que esta nueva área se ajusta precisamente a la argumentación del tipo de evaluación de marco lógico que se trata de implementar en toda la APF.

DIAGRAMA 5.2. ÁREAS ESTRATÉGICAS DEL COMPONENTE ESTÁNDAR DEL MÓDULO INSTITUCIONAL DEL PMG

| Área | Sistema | Objetivo |
|--|---|--|
| Planeación | Planeación estratégica | Alinear y vincular las estrategias, líneas de acción y recursos con que cuentan las instituciones del gobierno federal, para lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y prioridades nacionales. |
| | Mejora regulatoria interna | Asegurar la calidad regulatoria del marco normativo interno para disminuir las cargas administrativas en la APF. |
| Mejora regulatoria | Mejora regulatoria de trámites y servicios públicos | Asegurar que las regulaciones institucional, interinstitucional y la orientada a particulares sean emitidas bajo principios de transparencia y eficacia para promover el Estado de derecho, la competitividad, la sustentabilidad y el bienestar social. |
| Calidad de procesos y servicios públicos | Eficiencia institucional | Optimizar los recursos que utilizan las instituciones en el desempeño de sus funciones. |
| | Trámites y servicios de calidad | Brindar a la ciudadanía trámites y servicios de calidad, mejorando su eficiencia y eficacia. |
| Gobierno electrónico | Gobierno electrónico integrado | <p>Aplicar las tecnologías de la información y comunicación para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lograr una mayor eficiencia en las tareas gubernamentales. • Mejorar, simplificar y ampliar la cobertura de los servicios que ofrece. • Facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. |
| Austeridad y disciplina del gasto | Servicios generales | Ejercer los recursos públicos con criterios de eficiencia y eficacia. |
| | Optimización de bienes muebles e inmuebles | Optimizar el uso y preservación del patrimonio federal y paraestatal. |
| | Racionalización de estructuras | Aumentar el desempeño de las instituciones de la APF, mediante estructuras orgánicas acordes a sus funciones y procesos. |

un conjunto de acciones divididas en etapas, medios de verificación y resultados esperados.⁴ Sin embargo, y más allá de los instrumentos específicos y de los mecanismos de evaluación, si se puede observar que el listado propuesto para esta vertiente del PMG es bastante ambicioso y trata de cubrir zonas básicas de operación de cualquier organización pública. Un problema que se podría identificar rápidamente es que en la actualidad cada dependencia de gobierno cuenta con fases *diferenciadas* de desarrollo de cada uno de estos sistemas, por lo que su implementación puede ser complicada. Al respecto, en el PMG, y reconociendo dicha heterogeneidad organizacional, se contemplan distintas etapas de desarrollo institucional secuencial, las cuales se encuentran vinculadas a indicadores de gestión. En este sentido, se podría esperar un desarrollo de paquetes de acciones e instrumentos para cada una de las etapas secuenciales de los sistemas y de las áreas. Así, una dependencia, dadas las condiciones antes señaladas de cada uno de los sistemas, tomaría los paquetes que le correspondieran para su nivel de avance.

Con esto, lo que se busca es, por un lado, “establecer un ordenamiento lógico que va de lo simple a lo avanzado para garantizar logros graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con su objetivo en periodos de duración diferentes atendiendo las características de las instituciones” (SFP, 2007; 6) y, por otro, permitir un desarrollo paulatino, pero convergente, de las capacidades gerenciales y organizacionales de todas las dependencias de la APF.

Una pregunta que quedaría por responder para esta vertiente *estándar* es quién será el encargado de desarrollar dichos paquetes de buenas prácticas organizacionales en

⁴ Por motivos de espacio no se incluyen todos estos elementos, pero se pueden consultar en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, elaborado por la Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno (SFP, 2007b).

cada una de las áreas y sistemas seleccionados. Dentro de las Directrices Generales de operación del PMG se considera la creación de Grupos Técnicos especializados que tendrán como función “asegurar la consistencia, pertinencia y congruencia de las estrategias definidas dentro de los sistemas del componente estándar del PMG mediante la identificación de acciones enfocadas a realizar mejoras de mediano plazo” (SFP, 2007b). En este sentido, estos grupos técnicos diseñarán las estrategias e instrumentos de mejora en cada sistema, diseñarán los indicadores de evaluación de gestión pertinentes, elaborarán los proyectos *diferenciados* para cada una de las dependencias gubernamentales, y brindarán asesoría técnica a éstas para la correcta implementación de las reformas. Así, estos grupos se convierten en centros altamente especializados en cada uno de los sistemas con la capacidad de generar proyectos homogéneos, pero diferenciados, para toda la APF.

Los grupos técnicos estarán conformados por un representante de la Subsecretaría de la Función Pública de la SFP, así como por funcionarios públicos de las unidades administrativas competentes de las diferentes organizaciones e instancias de la APF, con atribuciones legales sobre el tema, o sistema específico, definido en el componente estándar del PMG. Por citar un ejemplo, los servidores públicos involucrados con los temas de mejora regulatoria interna serán los que por atribución legal tengan competencia sobre el tema, esto es los de la Cofemer. Cada grupo técnico estará dirigido por el titular de la dependencia especializada que se incorpora al grupo. Finalmente, la contraparte en cada una de las organizaciones gubernamentales encargada de recibir los paquetes de reformas por parte de los grupos técnicos y de implementarlas al interior de la institución quedará a criterio del titular de la dependencia.

Hasta este momento la estructuración del PMG —relacionándolo como la estrategia del gobierno federal para modernizar la administración pública— se ha articulado en dos niveles: en la reducción y adecuación del marco regulatorio

burocrático (módulo normativo) y en el establecimiento de prácticas relativamente homogéneas en áreas comunes a todas las organizaciones (componente específico). Sin embargo, la tarea de reforma y mejora continua del sector público quedaría incompleta si no se establecen instrumentos de adecuación de prácticas particulares que cada uno de los organismos gubernamentales desarrollan para alcanzar los objetivos generales del gobierno. En este sentido, dentro del PMG se constituye un componente específico que tiene por objeto proponer recomendaciones orientadas a funciones mucho más finas y específicas de cada una de las dependencias.

Para poder asir toda la gama de actividades complejas y variadas que se realizan al interior de la APF, se contempla la recuperación de los resultados de las diversas evaluaciones y diagnósticos internos y externos realizadas a las dependencias gubernamentales y, con base en éstos, la generación de una serie de recomendaciones específicas que las instituciones se comprometan a atender con el fin de mejorar sus sistemas de gestión de programas y actividades sectoriales.

La justificación para este tipo de estrategia parte del poco uso que actualmente se da a los resultados de las evaluaciones como insumos para el aprendizaje organizacional y para alcanzar mejores estándares de desempeño. Como se señala en el PMG: “[d]ebido a que estos resultados [de evaluaciones y diagnósticos] no son aprovechados a cabalidad, los esfuerzos de las instituciones para atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones resultan dispersos e insuficientes y los problemas persisten” (SFP, 2007; 6). Además de esta implicación de aprendizaje organizacional, resulta claro que una evaluación no utilizada implica, hasta cierto punto, un desperdicio de recursos debido a que no cumple con su función esencial de retroalimentación.

La forma en la que se articulará y operará esta vertiente del PMG no queda del todo clara en el documento borrador del programa, aunque se podría intuir —recuperando algunos aspectos del documento sobre la integración institucional del

SED— que será aquí donde se implementen los Compromisos de Gestión que celebrará la SFP con cada una de las dependencias gubernamentales para alcanzar objetivos de mediano plazo en relación con aspectos de la gestión interna de la organización. Aún en caso de que sucediera de esta forma, y como también se indica en el documento institucional, no queda del todo clara su operación e implementación final.

Una vez definidos los objetivos y los componentes generales que integran el PMG, faltaría estudiar solamente la forma en la que operaría integralmente el programa, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación de dicha estrategia. Más allá de algunos aspectos específicos de operación (como el del componente estándar que ya se explicó), la base de la operación del PMG se centra en el Manual de Operación que será elaborado y publicado por la SFP en el último trimestre de cada año. Dicho manual contendrá lo siguientes elementos: el calendario de trabajo, formatos generales, flujos de operación, sistemas, etapas, estrategias y acciones a desarrollar durante el siguiente año, así como los indicadores de resultados esperados.⁵

Adicionalmente, cada una de las dependencias de la APF⁶ presentará a la SFP un Programa Integral de Mejora de la Gestión que contendrá todas aquellas acciones anuales que emprenderá la dependencia para mejorar la gestión interna de la organización, así como los resultados específicos que se lograrán. En relación a este programa integral no queda del todo claro si solamente se incorporarán los elementos que corresponden al componente específico del PMG o si se incluirán todos los módulos. De cualquier forma, se especifica que el Programa será sometido a consideración de los distintos grupos técnicos constituidos para coordinar y articular el componente

⁵ En el PMG se indica que de manera excepcional para el ejercicio fiscal 2008, el Manual de Operación se publicará durante el mes de febrero de 2008.

⁶ Cabe señalar que la implementación del PMG aplicará en todas las dependencias y entidades de la APF.

estándar, y ellos tendrán la atribución de aprobar el contenido del programa.

Una vez aprobado el programa integral para cada dependencia, corresponderá al responsable de cada entidad (que en el PMG se recomienda que sea el oficial mayor o su equivalente) la implementación y coordinación de las acciones contenidas en el documento, además de establecer durante la etapa de programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente los requerimientos financieros necesarios para realizar las acciones contenidas en el programa. Este punto cobrará especial relevancia al momento de analizar la vinculación de la estrategia de mejora administrativa con el SED, debido a que el PMG no considera en automático la creación de PBR, sino que, más bien, las estrategias de mejoramiento de la gestión tengan asegurada una partida presupuestal específica.

En términos de seguimiento, el titular de cada dependencia tiene la responsabilidad de informar periódicamente —no se indican los plazos— a la SFP sobre los avances realizados de acuerdo con las acciones y resultados contenidos en el programa integral específico. A su vez, los comités técnicos realizarán una valoración de los avances realizados en cada uno de los sistemas del componente estándar. Finalmente, la SFP concentrará los resultados en relación a los avances y podrá construir sistemas de información mediante los cuales calificará el desempeño de las dependencias gubernamentales.

Un aspecto relevante que no se ha discutido hasta el momento son los mecanismos que serán utilizados para garantizar el cumplimiento de los programas integrales en cada una de las dependencias por parte de la SFP. A diferencia del esquema presupuestario propuesto en el SED y a visiones centradas en mecanismos de control y sanción, el PMG contempla un sistema de incentivos colectivos y selectivos positivos que podrían motivar el cumplimiento de los programas específicos. El catálogo de incentivos no se centra exclusivamente en la transferencia de recursos financieros (ya sea a la organización, a unidades particulares e incluso equipos e individuos),

ya que podría convertirse en un incentivo perverso para simular el cumplimiento de metas y objetivos. Por el contrario, se busca establecer un sistema comprehensivo fundado en reconocimientos, *rankings*, otorgamiento de mayor flexibilidad operativa y financiera de las dependencias y, complementariamente, estímulos económicos, de tal manera que con la combinación de todos se logre una implementación alineada con los intereses de los funcionarios públicos. Así, si bien el esquema debe probar su efectividad, éste es un aspecto muy positivo del PMG por medio del cual se trata de implementar un sistema de *enforcement* de la implementación diferente a lo que se ha hecho en la APF mexicana.

LA INCLUSIÓN DEL PMG EN EL SED

Como se puede observar en la descripción detallada, el PMG es una estrategia muy amplia, y que en origen se percibe como muy ambiciosa, para modificar y reformar las estructuras de la APF y orientarla bajo nuevos patrones de gestión. Más allá de los detalles y de las posibles debilidades intrínsecas de un programa de este tipo, para los motivos de este texto valdría la pena preguntarse de qué forma esta estrategia se vincula con el SED descrito en capítulos anteriores.

A primera vista, y tratando de simplificar la estructura general del SED, en un capítulo previo se discutía que éste se componía de dos cabezas principales: la evaluación de programas y la evaluación de la gestión pública. Asimismo, se reconocía que el objetivo final de estructurar el SED era avanzar en la articulación de pBR dentro del gobierno federal. Sin embargo, valdría la pena preguntarse si la lógica del PMG —estrategia fundamental de evaluación y mejoramiento de la gestión— es compatible con los objetivos y con la lógica que trata de imprimir el SED en el otro componente de evaluación.

Del análisis del PMG, y de la forma en la que se espera que operará a partir del 2008 el SED, es posible considerar que am-

bas lógicas son sustancialmente diferentes y responden a objetivos distintos. Por una parte, el SED se orienta exclusivamente a la medición de avances y resultados con base en evaluaciones específicas; dicha medición tiene como propósito reconocer aquellos programas o dependencias que tienen un buen desempeño (sujeto a los indicadores estratégicos) y establecer criterios e incentivos para la asignación futura del presupuesto de egresos con base en ello. En este sentido, la lógica básica del SED es la racionalización y el aumento de la eficiencia y efectividad del gasto público.

Por su parte, el PMG busca no solamente racionalizar y aumentar la eficiencia de la gestión pública, sino emprender una transformación profunda de las estructuras y procesos administrativos con el fin de generar un mayor desempeño gubernamental y establecer condiciones adecuadas (tanto internas como externas) para brindar a la ciudadanía mejores servicios públicos, así como para constituir nuevos modelos de rendición de cuentas.

A pesar de la tensión inherente que se identificó en la introducción de este documento entre el modelo presupuestario y el modelo plan, ambas lógicas serán conjuntadas en la operación de la política federal de evaluación del desempeño por lo cual, resulta importante señalar la forma o los puntos de contacto que contendrán. En términos de medición —esto es de indicadores de desempeño de la gestión—, el único elemento del PMG que consistentemente podría incorporarse en el banco de datos del SED es el componente estándar del módulo institucional. Como ya se señaló en la descripción, el componente estándar reconoce claramente áreas estratégicas, sistemas y objetivos concretos, los cuales pueden ser traducidos, de manera individual para cada dependencia, en indicadores estratégicos de desempeño. Por su parte, el módulo normativo y el componente específico del módulo institucional requerirían de una metodología de evaluación diferente a la propuesta por el SED para poder medir efectivamente los avances.

En este sentido —y partiendo de la conjetura de que la medición del desempeño de la gestión dentro del SED se ajustará exclusivamente al componente estándar—, una primera implicación sobre los alcances de este tipo de evaluación en el marco de la política federal es que solamente podrá capturar elementos genéricos, así como los avances que se vayan alcanzando en cada dependencia en relación a los sistemas de gestión homogéneos. Una parte importante del desempeño organizacional no será considerada en el SED y tendrá que mantener una lógica diferente a la propuesta por dicho sistema.

Un elemento más que debe tomarse en cuenta es la restricción institucional que se estableció en términos de la relación entre las actividades organizacionales (asociadas principalmente con el gasto corriente) y las actividades operativas (vinculadas legalmente con el gasto programático). Como se señala en un capítulo anterior, un sustento legal que justifica desde el SED la evaluación de la gestión pública es el decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la APF emitido por el Ejecutivo Federal en diciembre de 2007. En este sentido, la lógica de la evaluación de la gestión y su vinculación con el proceso presupuestario se restringiría aún más y se orientaría exclusivamente a fomentar la austeridad y el ahorro dentro de las dependencias de gobierno.

Así, si bien en el nivel de la medición se podría pensar en la incorporación íntegra del componente estándar al catálogo de indicadores del SED, en términos prácticos los alcances de la evaluación del desempeño se limitaría exclusivamente a una de las áreas que dicho componente incorpora: la austeridad y la disciplina del gasto. En términos prospectivos, entonces, se podría esperar que el objetivo de introducir la evaluación de la gestión, y en particular de algunos elementos del PMG, se orientaría, al menos en una primera etapa, exclusivamente a fomentar la austeridad y el ahorro dentro de las dependencias que comprenden a la APF. Éste no es un asunto menor, ya que iría en contra de la lógica de cualquier programa de modernización administrativa, los cuales normalmente en sus prime-

ras etapas de implementación suponen una inversión financiera fuerte para modificar las estructuras organizacionales, así como las inercias preexistentes en los distintos procesos administrativos.

En este sentido, y ante la fuerza que podría tener el SED en el marco de la política federal de evaluación y presupuestación, resulta fundamental reflexionar sobre la viabilidad de una estrategia integral, como la del PMG, que en origen pareciera contradictoria a la lógica subyacente de la política pública que trata de implementarse. En términos prospectivos, la coordinación y la buena relación que se pudiera establecer entre la SHCP —como agente coordinador del SED— y la Secretaría de la Función Pública (SFP) —impulsor y coordinador del PMG— es central para evitar tensiones y conflictos internos que pudieran llevar al fracaso a alguna de las dos estrategias. Una adecuada colaboración, así como el establecimiento de áreas críticas de contacto de las dos estrategias, podría ser de gran utilidad para generar sinergias, así como lazos complementarios que permitan estructurar una sola estrategia que se oriente no sólo al ahorro y la economía de las organizaciones públicas sino a una transformación del paradigma gubernamental, basado en la orientación a resultados, en la mejora continua, en una asignación presupuestal que refleje el desempeño y, también, en un enfoque incremental.

CONSIDERACIONES FINALES

En la descripción sobre la forma en la que se espera que operará el PMG, así como en la manera en la que esta estrategia se integrará a la perspectiva de evaluación del desempeño (englobada en el SED), es posible observar que, al menos en principio, ambas estrategias corren por cuerdas separadas y parten de concepciones valorativas (y objetivos de política pública) diferentes e incluso contradictorios. Mientras una de éstas (el SED) tiene como intención fundamental modificar la

lógica en la asignación del gasto público —y que se refleja muy claramente con la intencionalidad de instrumentar pbr y de incrementar la “economía” en el sector público— el PMG parte de una visión mucho más amplia y compleja de cambio de las dinámicas y rutinas organizacionales que rigen la actividad gubernamental.

Esto ha producido —y se ha podido constatar en las primeras fases de implementación y difusión de ambas medidas— una suerte de competencia por ubicarse en el centro del discurso de modernización de la APF, el cual más que proponer esquemas de complementariedad y sinergia, ha propiciado escenarios de subordinación y desplazamiento. Como ya se discutió en un capítulo anterior, el peso político con el que cuenta la SHCP (principal operadora de la vertiente de evaluación de programas), así como la imposibilidad por parte de la SFP de dar a conocer una versión definitiva y operativa (debe recordarse, por ejemplo, que este capítulo se hizo con un borrador del programa) han sido razones fundamentales que pueden explicar la poca visibilidad pública del PMG dentro del debate de reforma y que, en el mediano plazo, pueden anticipar una subordinación de esta estrategia a lógica de austeridad y racionalidad del gasto propuesta desde el SED. Como señaló un funcionario de la SFP, esta tensión entre visiones de la orientación a resultados se ha traducido en que el único elemento que se reconoce como de conexión entre las dos vertientes de evaluación es el rubro de “Austeridad y disciplina del gasto”, mientras que las demás áreas estratégicas consideradas en el PMG jugarían un papel secundario.

Otro elemento que puede explicar la débil posición del PMG dentro de la visión amplia de reforma del sector público mexicano es el amplio grado de complejidad que —al menos desde el borrador— supone su puesta en marcha. Como bien señala una vertiente de estudios sobre cambio organizacional (Brunsson y Olsen, 1993) y de modernización del sector público (Christensen y Laegreid, 2006), la articulación de instrumentos de reforma altamente complejos y que requieren un

alto nivel de coordinación horizontal —o que, por otra parte, pretenden modificar radicalmente rutinas y lógicas burocráticas fuertemente arraigadas en la cultura administrativa— difícilmente pueden alcanzar una implementación exitosa y corren el riesgo de ser “absorbidas” por las mismas organizaciones. Si bien es cierto que dentro del PMG se considera la utilización de incentivos positivos materiales y simbólicos (en lugar de castigar a dependencias con niveles bajos de desempeño), pareciera que estas medidas son insuficientes, en primer lugar, para asegurar la sinergia entre distintas agencias (por ejemplo, en la conformación de los grupos técnicos especializados) y, en segundo lugar, para que los programas específicos de mejora administrativa puedan ser implementados satisfactoriamente en cada una de las dependencias.

En síntesis, y más como una conjetura a mediano plazo, es posible intuir que —tanto por su debilidad dentro del esquema de la política de evaluación del desempeño como por su altos requerimientos de coordinación y “buena voluntad” organizacional— el PMG pueda mantener la tradición de las estrategias de modernización administrativa de las últimas dos décadas: un diseño ambicioso que en el papel es muy sugestivo, pero que al final del día no logra permear las estructuras y dinámicas organizacionales. Esto resulta especialmente peligroso en el escenario mexicano contemporáneo, ya que se corre el riesgo de que todo el entramado institucional y normativo que se ha construido en años recientes para instaurar la visión de orientación a resultados (y, más general, el paradigma gerencialista) en la APF termine por cerrarse a una visión de austeridad y racionalización del gasto que, en última instancia, no redunde en mejores resultados y en la generación de valor público para la ciudadanía.

6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: EL PAPEL DEL LEGISLATIVO

DANIELA T. BARBA SÁNCHEZ

En este capítulo se analizan las posibles vías por las que el Poder Legislativo puede ser un protagonista activo en la política de evaluación del Ejecutivo para la orientación a resultados de la Administración Pública (AP), más allá de su papel en la presupuestación basada en resultados, analizado en el capítulo cuarto.

Así, se analizan las posibilidades de influencia del Congreso considerando la necesidad de su intervención para el éxito de las reformas de la AP, así como sus facultades para legislar, para debatir las políticas públicas y, sobre todo, para llamar a rendir cuentas al Ejecutivo.

Primero, se discute brevemente la posibilidad de legislar la política de evaluación y de incidir en la definición de qué es aquello que agrega valor público en las políticas y programas, funciones que se retoman en lo relevante en el resto del documento. Posteriormente, se enfatiza en el papel del Legislativo para la rendición de cuentas, por medio de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS), como una institución que, en el marco del Congreso, goza de mayor institucionalidad y menor dependencia del vaivén político. Concretamente, se analiza el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México, y se describen sus fortalezas y ventanas de oportunidad para su reformulación de cara a la política de evaluación del Ejecutivo, a partir del análisis de sus bases institucionales y de sus atribuciones para la realización de auditorías.

Cabe destacar que a lo largo del texto se hará referencia a los casos de la fiscalización superior en el Reino Unido y en Estados Unidos, la Oficina de Auditoría del Reino Uni-

do (NAO)¹ y la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO)² respectivamente, dado que, si bien aún no se llega a un sistema ideal en términos de la política de administración del desempeño, estos casos se reconocen por su excelencia dentro del modelo de auditoría superior con oficina independiente, que reporta al Poder Legislativo y que es paralela al sistema de control organizativo de los ejecutores de las políticas públicas.

LA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO EN LA IMPLANTACIÓN DE LAS REFORMAS DE LA NGP

Para el análisis de la forma más conveniente para implantar las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP), parece útil seguir a Christopher Pollitt y Geert Bouckaert en que consideran la necesidad de la reforma o readecuación no sólo al interior de la AP, sino en el sistema político en su conjunto.

Así, dos elementos son relevantes: por un lado, el reconocimiento de que la gestión pública no existe en un vacío, sino que las decisiones y las acciones en el ámbito público se obtienen como resultado de una interacción entre lo político y lo administrativo. De esta manera, la visión de la AP incluye la consideración no sólo de la efectividad sino también de los “valores del sector público” como la democracia, la rendición de cuentas, la equidad y la probidad (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Por otro lado, es importante el reconocimiento del papel de la rendición de cuentas horizontal —o hacia el Congreso— y vertical —o hacia la ciudadanía— como un fin intermedio que, valioso por sí mismo, hace posible la obtención de los propósitos finales de las reformas de la NGP: la economía en el

¹ National Audit Office por sus siglas en inglés.

² Government Accounting Office por sus siglas en inglés, antes General Accounting Office.

gasto público, la mejora de la calidad de los servicios públicos, el incremento de la eficiencia en las operaciones del gobierno, así como de las posibilidades de que las políticas y programas sean efectivos.

Involucramiento de los políticos. En lo que hace al primer elemento, el papel de los legisladores destaca en tanto el Congreso es o debiera ser el espacio institucional de debate público por excelencia en una democracia. Y de este papel se consideran fundamentales para las reformas en la AP tres sentidos: el involucramiento de los representantes en las reformas; su papel en la definición de qué es aquello que genera valor público o, dicho de otro modo, su papel en la definición de los objetivos estratégicos globales de las políticas; y su papel en la rendición de cuentas horizontal sobre el desempeño y la regularidad de las acciones del Ejecutivo.

Corresponsabilidad y legislación. El compromiso de los miembros del Congreso en las reformas es necesario en lo que hace a su corresponsabilidad para que estas reformas sean sostenibles, la cual se refleja en su manejo de un mismo lenguaje de orientación a resultados en las políticas que impulsen y en su labor de legislación. Por su parte, en la normatividad se arraiga en buena medida el nivel de certeza y de sostenibilidad ante el cambio de gobierno y ante el vaivén político en general que se logre dar a las reformas.

De esta manera, si bien la reforma al artículo 134 de la Constitución es un avance sustancial en la certidumbre de las reformas a la orientación a resultados, los legisladores pueden incidir en la política de evaluación por medio del ejercicio de una de sus facultades básicas: la de crear un marco normativo que regule esta política de forma integral, por medio, por ejemplo, de una Ley General, en la cual se definan los parámetros para la coordinación entre poderes para la política de evaluación, y se asienten los criterios básicos que habrán de garantizarse en la ejecución de esta política, como la fiabilidad

de la información, economía y transparencia en la realización de las evaluaciones.

Definición de valor público. En segundo lugar, el involucramiento de los legisladores en la definición de objetivos de política globales que agreguen valor público es relevante para las reformas de la NGP si éstas se entienden como un medio para maximizar la generación de valor público. Los resultados a los que se orienta un gobierno se definen en el marco de la NGP como la “maximización de la creación de valor público”, éste definido como la realización de “actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que: a) sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática; b) cuya propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública; o c) requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos” (BID y CLAD, 2007; 14).

Es decir, para que los resultados a los que se orienta el sector público efectivamente maximicen la creación de valor público, “el régimen democrático [será] la única garantía de que el valor identificado como deseable sea realmente público” (BID y CLAD, 2007; 14). Las actividades o resultados de valor público habrán de considerarse tales después de un proceso de legitimación democrática, siendo el Congreso uno de los canales para ésta, sobre todo en tanto los resultados por los que se dirigen las organizaciones gubernamentales no están exentos de ambigüedad o imprecisión, y en tanto “la discusión de resultados, impacto y desempeño es una discusión que involucra la definición y ordenamiento de preferencias múltiples entre actores heterogéneos. No hay solución técnica para la ordenación de preferencias y la definición de resultados para cualquier situación” (Arellano, 2008).

O sea que debe haber un equilibrio entre la lógica de la burocracia y la de la democracia: la racionalidad propia de

la burocracia en tanto administración —basada en la eficacia de acciones y la factibilidad de los propósitos; en la especialización, eficiencia y estandarización en el trabajo colectivo; en el ajuste a reglas y normas que aseguran el desempeño sistemático, previsible y eficaz; así como en la permanencia y la estabilidad más allá de los vaivenes y coyunturas políticas— en una democracia no puede ser el único fundamento para las políticas públicas. Éstas no son la decisión suprema del burócrata, y deben estar influidas también por el diálogo y el debate público. En este sentido, las decisiones globales y políticas públicas democráticas son producto de la tensión entre el político como representante y el burócrata.

Una vía concreta por la que los legisladores podrían participar en la definición de lo que es valor público es, por ejemplo, por medio de su coordinación con el Ejecutivo para la incorporación de perspectivas o criterios generales en la política de evaluación del Ejecutivo, sobre todo en tanto la evaluación orienta la ejecución de las políticas y programas públicos. Por esta misma razón, cabe recordar que, en un sistema de división de poderes, corresponde que el nivel sobre el que haya una coordinación entre poderes respecto esta política sea general.

Rendición de cuentas. En lo que concierne al segundo elemento que hace importante la participación del Congreso, la rendición de cuentas es el principio de la democracia por el que los gobiernos son responsables de sus acciones ante su pueblo, lo cual lo hace un fin en sí misma. Este principio implica no sólo que las agencias, los funcionarios y las entidades gubernamentales están obligados a respetar la ley, sino también a trabajar con eficiencia y eficacia, y a responder a la voluntad de los ciudadanos, de lo cual deben ser responsivos no sólo con sus superiores, sino también con otras autoridades, particularmente con los políticos electos —rendición de cuentas horizontal— y con los ciudadanos —rendición de cuentas vertical (Chelimsky, 2007; Schedler, 2004; Mulgan, 2000).

Rendición de cuentas administrativa. Con la introducción de las reformas a la gestión pública, se ha fortalecido la rendición de cuentas hacia el interior de las propias organizaciones y de los funcionarios hacia sus superiores. A los primeros les corresponde medir la eficiencia, la eficacia y los resultados de las políticas, así como identificar dónde puede haber ahorro público, con el objetivo de propiciar la mejora de la gestión, los programas y las políticas. Este énfasis en la rendición de cuentas administrativa (Cunill *et al.*, 2004) ha conllevado que la rendición de cuentas horizontal hacia el Legislativo se vea sustituida o disminuida.

Rendición de cuentas horizontal sobre desempeño. No obstante, la NGP trae consigo la necesidad de mayor rendición de cuentas precisamente ante la mayor autonomía de los funcionarios públicos y ante el énfasis de esta visión en la obligación del gobierno de demostrar que los programas financiados con recursos públicos maximizan la generación de valor, es decir, su énfasis en la rendición de cuentas del desempeño, como elemento indispensable para la gobernanza democrática. Desde la visión agente-principal —fundamento de la NGP—, la rendición de cuentas del desempeño consiste en establecer una relación entre las organizaciones gubernamentales y sus principales tal que permita que éstos hagan a sus agentes cumplir su responsabilidad de manejar honestamente los recursos públicos y de tener un buen desempeño en su gasto. Como argumentan Sonia Ospina, Nuria Cunill y Ariel Zaltsman, “la cultura de la NGP busca incrementar la eficiencia y la *responsividad* del sector público, mejorar la calidad del servicio público y *recuperar la confianza* de los ciudadanos en la capacidad del gobierno para resolver problemas” (Cunill *et al.*, 2004), para lo cual la rendición de cuentas horizontal y la vertical son indispensables.

De esta manera, el papel del Congreso en el escrutinio público de la obtención de los resultados de las políticas y programas es fundamental para resolver el problema de con-

fianza pública que motiva en parte la implementación de las reformas de la NGP. Así, además de su papel en una asignación presupuestal que considere la información de desempeño, clave para la presupuestación basada en resultados, en lo que hace directamente a la rendición de cuentas del desempeño, el Congreso desempeña un papel fundamental en el ejercicio de sus funciones de monitoreo y fiscalización superior. Éstas habrán de reformularse para operar sobre los resultados de las políticas y programas, así como para asegurar la confiabilidad de los sistemas de información del desempeño a cargo del Ejecutivo.

Sin embargo, la rendición de cuentas sobre el desempeño difiere de la rendición de cuentas tradicional (enfocada en el cumplimiento y el respeto a la ley) sobre todo en lo que concierne a la definición de la responsividad de los funcionarios y al componente de sanción a los funcionarios por el incumplimiento de los objetivos de políticas y programas o por su bajo desempeño en su labor.

En general, en la rendición de cuentas por resultados por parte del Congreso hay un énfasis mucho mayor en la emisión de recomendaciones, en el aprendizaje y en el escrutinio público mismo, y mucho menor en la sanción al funcionario como adjudicación de responsabilidades legales. La sanción en su sentido de corrección por medio del castigo incluso se puede considerar como un obstáculo para la mejora del desempeño y la orientación a resultados, ya que infundirá temor en los ejecutores de las políticas y programas, y puesto que el viraje a resultados en la AP ha probado ser un proceso más bien lento y gradual, a diferencia de las exigencias de resultados a las que tiende por definición el político que desempeña sus funciones en el Poder Legislativo.

Rendición de cuentas de regularidad. Por su parte, para el ejercicio por parte del Congreso de la función de rendición de cuentas de regularidad, o del cumplimiento de normas, de buen manejo y de procedimientos, desde la lógica de la NGP se

ha argumentado que hay un choque entre esta forma de rendición de cuentas y los principios de las reformas a la AP, en tanto la primera asume justo lo que éstas tratan de trascender: la visión del gobierno como una maquinaria burocrática y el cumplimiento de estándares por parte de las organizaciones y programas (Barzelay, 1996).

Sin embargo, como se explica en el marco analítico de esta obra, y como lo recuerdan estudiosos de la NGP como Luis Aguilar y Allen Schick, los resultados de valor público —a los que abonan las reformas de la AP y las formas de rendición de cuentas de desempeño— no podrán lograrse si no hay un piso mínimo de cumplimiento de la reglamentación —alcanzable mediante la rendición de cuentas de cumplimiento—, sobre todo en países como los latinoamericanos en los que aún persiste en buena medida una brecha mayor entre los procesos formales de control y la práctica, así como entre el presupuesto aprobado y el gasto real.

La legalidad, la honestidad, el apego a los procedimientos y la homogeneización como componentes básicos de una AP profesional, abonados a la transparencia de estos elementos y de los resultados obtenidos, son los supuestos sobre el cual son viables las reformas a la AP, como ha sido el caso en los países pioneros en ellas. La rendición de cuentas de regularidad es entonces un prerequisite para las reformas a la AP en tanto su fin es garantizar que ésta sea profesional y transparente.

Complementariedad de los sistemas de rendición de cuentas. Así, la NGP desde una visión completa, que considere su finalidad y el contexto de su implementación, no estaría llamando a una sustitución de los enfoques de rendición de cuentas, sino a su coordinación, de manera que no basta con la rendición de cuentas del funcionario hacia su superior ni del proveedor del servicio al funcionario como contratante, sino que ésta es complemento de la rendición de cuentas horizontal por parte del Legislativo como órgano que supervisa al Ejecutivo y que representa al ciudadano como último es-

labón en las relaciones de agencia de las entidades públicas (Montesinos, 2000).

No obstante, esta complementariedad no se encuentra libre de conflictos, sino que una aproximación para ejercer la rendición de cuentas de regularidad que realce demasiado normas que hagan rígida la acción del funcionario público o que limiten su autonomía para buscar los resultados de política pública irá en detrimento de la maximización de valor público como fin último esperado de las reformas de la AP.

Las distintas formas de rendición de cuentas administrativa, al interior de la AP, y horizontal, hacia el Congreso, se alcanzan por diferentes medios, cada uno con características propias que lo hacen más adecuado para la obtención de su fin. Una estrategia coordinada en la activación de estos mecanismos permitirá un equilibrio en los diferentes tipos de rendición de cuentas, así como que no haya una duplicación de funciones y que estas formas no se obstaculicen entre sí (Barzelay, 1996).

Para explicar esto, en el siguiente diagrama se desglosan las principales características de estos mecanismos. Las formas de medición o evaluación de la regularidad y el cumplimiento se enmarcan en diferentes formas de rendición de cuentas, dependiendo de si se ejecutan al interior de la AP o entre poderes.

Ejecutivo. a) Auditoría interna. En primer lugar, la auditoría interna es la verificación de cuentas y procedimientos para promover el apego a las normas internas y externas de la organización, la salvaguarda de los recursos y la información, la prevención y detección del fraude y el error, así como la calidad de los registros de contabilidad y la producción en tiempo de información administrativa e interna. La frecuencia de la auditoría interna deberá depender de la vulnerabilidad del recurso a controlarse, pero si se logra revisar y mejorar los sistemas de control que establecen las entidades y dependencias, el instrumento cumplirá su principal fin, el de “proveer garan-

DIAGRAMA 6.1. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

| Tipos de rendición de cuentas | Rendición de cuentas administrativa | | Rendición de cuentas horizontal | |
|------------------------------------|--|--|---|---|
| | Control de gestión | Desempeño | Regularidad | Desempeño |
| Instrumento de medición | Auditoría interna | Evaluación de desempeño | Auditoría externa de cumplimiento | Auditoría externa de desempeño |
| Ejecutor | Agencias del Ejecutivo (OIC) | Agencias del Ejecutivo (evaluadores externos) | | Auditoría de desempeño EFS Auditoría sistemas de información |
| Fin | AP legal, homogénea, honesta, transparente | Identificación de posibles mejoras en la gestión y en las decisiones de la AP para mayor economía, eficiencia y eficacia | AP legal, homogénea, honesta, transparente | Cumplimiento de objetivos que generan valor público Desempeño de la política de evaluación |
| Sentido de efecto de observaciones | Sanción, acciones correctivas | Recomendación, aprendizaje | Desde acciones preventivas hasta acciones correctivas | Recomendación, aprendizaje |

Fuente: elaboración propia.

tía razonable de que no ocurrirán desviaciones y, que si ocurren, se revelarán y se reportarán a las autoridades apropiadas” (Havens, 1999; 10).

b) Evaluaciones. Mientras tanto, las evaluaciones son ejercicios que se apegan a un método casi científico para medir los logros de un programa con referencia a los objetivos planteados. La evaluación sirve para alimentar la toma de decisiones de planeación de los programas y las decisiones presupuestales con base en los efectos de los programas y políticas. En este sentido, la evaluación orienta decisiones de política concretas y específicas, las cuales son atribución del Poder Ejecutivo tomar para ejercer su mandato.

Legislativo. a) Auditoría externa. En tercer lugar, la auditoría externa en términos generales tiene el fin de “revelar desviaciones de los estándares aceptados y violaciones a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y administración financiera lo suficientemente temprano para hacer posible la acción correctiva de casos individuales, para hacer responsables a aquellos que deben rendir cuentas, para obtener resarcimiento o compensación o para tomar pasos para prevenir o al menos dificultar esas desviaciones” (Intosai, 1977). Para gozar de credibilidad sobre sus hallazgos, las auditorías externas requieren cierta autonomía y competencias por parte de su ejecutor, de forma que se ha recurrido en las democracias recientes a la creación de una entidad de fiscalización superior desde el Congreso, como se profundizará más adelante.

b) Auditoría externa de regularidad. La auditoría externa de regularidad, en particular, se enfoca en detectar irregularidades relacionadas con el mal uso de fondos públicos, así como en identificar las debilidades en los sistemas administrativos que puedan poner en peligro la integridad de la organización y la implementación efectiva de las decisiones de política presupuestarias y otras decisiones. Así, el sentido último de la auditoría no debe ser la sanción de las desviaciones pasadas, si bien esto también es necesario, sino la prevención de las des-

viaciones futuras. Por esta razón, más que en la detección de cada irregularidad individual que ocurra, los recursos para la auditoría se usarán en forma más eficaz si se emplean en una estrategia coordinada para fortalecer los controles administrativos que pueden prevenir irregularidades y otras fuentes de dispendio de los recursos presupuestarios, en cooperación con el Ministerio de Finanzas y con las unidades de auditoría interna de las dependencias (Havens, 1999; 10).

c) *Auditoría financiera*. Similares a las auditorías de regularidad, las auditorías financieras se enfocan en verificar la credibilidad únicamente del informe de cuenta pública, pero para ello, si bien se suele seleccionar una muestra de información para verificar la efectividad de los sistemas administrativos y de control, nuevamente resulta más efectivo enfocarse en los controles administrativos y de sistemas que subyacen los reportes (Havens, 1999).

d) *Auditoría de desempeño*. Finalmente, la auditoría del desempeño se enfoca en evaluar si un elemento dado de un programa es la *mejor forma* de conseguir los objetivos de éste; el auditor “juzga si los medios se alinean a los objetivos y se ajustan a las limitaciones”. En este sentido, si bien la auditoría de desempeño puede usar un método semejante al de la auditoría de regularidad —cuando el auditor diseña reglas empíricas o selecciona mejores prácticas y codifica estándares a partir de los cuales identifica discrepancias con la práctica local—, la primera va mucho más lejos que la segunda, en tanto el auditor de desempeño hace un juicio instrumental de la mejor forma para alcanzar un nivel de política dado y no sólo una verificación (Barzelay, 1996).

Las auditorías de desempeño pueden ir desde aquéllas de valor por el dinero o *value for money*, enfocadas en la economía y eficiencia en la gestión financiera de los recursos, hasta las auditorías que verifican los productos y resultados de los programas y políticas en relación con los objetivos planteados.

Es decir, las auditorías de eficiencia evalúan las funciones organizativas, procesos y elementos programáticos para

examinar si los insumos de política se transforman en productos de forma óptima, especialmente en términos de costos. Se mantienen en lo administrativo, relativamente alejadas de lo político, de los juicios sobre los méritos y la efectividad de las políticas, de forma que no implican un cambio radical para las EFS en tanto las auditorías tradicionales ya consideran la eficiencia, se pueden conducir siguiendo la misma técnica de supervisión —de comparación de las políticas y programas con estándares delimitados— y las puede llevar a cabo personal con competencias similares (Barzelay, 1996).

En el extremo opuesto, la auditoría de eficacia es similar a una evaluación de programa, pero la técnica que se emplea es de inspección más que de investigación. Esta auditoría examina la relación entre los productos y los resultados a nivel de programa con el fin de juzgar que los resultados efectivamente tengan un valor; de evaluar el valor de los resultados en comparación con algún estándar, como los objetivos programáticos operacionalizados o las condiciones de línea base; así como de hacer un juicio e interpretación global de la efectividad del programa (Barzelay, 1996). En su nivel más complejo, si se busca lograr la rendición de cuentas sobre los impactos de las políticas, la auditoría debe verificar que el consumo de recursos o los costos³, los productos reales⁴, los resultados reales⁵ y el impacto real de una política o programa coincidan con el plan de recursos, el plan de productos, los objetivos e, incluso, las necesidades y valores de los ciudadanos, respectivamente (Schedler, 2003).

³ Es decir, el uso de recursos y distribución por grupos o áreas de responsabilidad.

⁴ Los productos son considerados “la unidad de rendimiento más pequeña e independiente que provee un beneficio a sus destinatarios” (Schedler, 2003; 377). Los productos suelen expresarse en términos cuantitativos, con el fin de que sean comparados con el plan de productos establecidos, y en términos de cumplimiento de determinados estándares de calidad.

⁵ Los resultados se refieren a los efectos mayores de las políticas y programas de gobierno (incluidos los efectos no intencionados)

Esta auditoría implica incorporar nuevas formas de actuación, personal de distintas capacidades y, sobre todo, hacer más complejo el rol tradicional de las auditorías, ya que los juicios sobre los resultados de los programas pueden tener más fácilmente un tinte político y pueden derivar en que se cuestione si la auditoría conlleva juicios de política. Esto debido a que las auditorías de desempeño son más complejas y más difícilmente se pueden conducir conforme a reglas y estándares, de manera que tienden a carecer de un modo de operación ideal y la metodología debe adaptarse a cada caso (Barzelay, 1996).

En general, las auditorías de desempeño requieren competencias más cercanas a la consultoría de gestión que a la auditoría tradicional, por lo que será necesario el desarrollo de estas capacidades en el personal que las realice. Por su parte, destaca que la profundidad en la realización de estas auditorías implica que la EFS goce de credibilidad suficiente sobre su objetividad, sobre todo dado que atribuir los resultados de los programas a los funcionarios puede ser un ejercicio complicado incluso en las evaluaciones que se realizan en el Ejecutivo (Havens, 1999).

Además, algunas condiciones de las auditorías de eficiencia y efectividad que abonarían a su utilidad para la mejora de las políticas van en el sentido de su cautela al auditar los resultados, de la duración de los periodos auditados, así como de las consecuencias de las auditorías para los funcionarios responsables del cumplimiento de los objetivos de política. En primer lugar, la literatura recomienda cautela en la realización de auditorías de impacto y resultados, elementos en los que pueden incidir factores fuera del control de los ejecutores de las políticas. Asimismo, recomienda ciclos más largos para la evaluación y auditoría del cumplimiento de los elementos mencionados, en tanto los resultados e impactos de las políticas y programas no se manifiestan en el corto plazo. Finalmente, resulta más o menos obvio que si los resultados e impactos de las políticas no son elementos bajo el control de los

funcionarios, la auditoría de la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de estos elementos deben tener un sentido de recomendación, en un espíritu constructivo de las posibles mejoras a las políticas públicas, que limite el temor por parte de los funcionarios a la figura de la auditoría del desempeño.

En todo caso, el fin de las auditorías de desempeño, el cual es el incremento en la economía, eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos o en el cumplimiento de objetivos de política pública, se podrá alcanzar más efectivamente por medio de la revisión del funcionamiento de los sistemas de evaluación de desempeño del Ejecutivo, más que mediante las auditorías de desempeño individuales, sobre todo porque realizar un número de auditorías que sea representativo del universo de políticas y programas públicos posibles sujetos de éstas requeriría un grado muy alto de especialización en todas las áreas de gobierno, lo que no resulta práctico para una sola entidad —menos aún, si ésta es de creación reciente y tiene aún debilidades en lo que hace a sus bases institucionales.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO CLAVE PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

Por su protagonismo en la rendición de cuentas horizontal, este documento se enfoca en la función de fiscalización superior, mediante la EFS, la cual característicamente es un órgano que goza de mayor institucionalidad e, idealmente, de menor dependencia de las fuerzas políticas representadas, pero que al mismo tiempo forma parte del Congreso.

Uno de los objetivos por los que surge la función de fiscalización superior es la verificación del ejercicio del presupuesto, como el instrumento en el que se reflejan las prioridades de política del gobierno, de forma que no se le puede dejar fuera del control por parte de la ciudadanía mediante sus representantes. Con el apoyo de la EFS, el Legislativo desempeña un

papel fundamental en la rendición de cuentas sobre el manejo adecuado de los recursos y los productos de su ejercicio, mediante la revisión de las cuentas públicas y el descargo del gobierno, que serán básicos para mejorar la confianza en la información financiera del gobierno y para disminuir la asimetría de información entre éste y la sociedad, abriendo al debate público el presupuesto (Santiso, 2006).

La EFS es como tipo ideal una figura autónoma que funciona como órgano independiente y que, aunque vinculada al poder Legislativo, puede realizar la auditoría superior a las instituciones gubernamentales de forma imparcial y alejada de influencias externas y que, al menos normativamente, está en un estado de asepsia de los intereses políticos o partidistas. La autonomía de esta entidad se sostiene por la autonomía de su titular para su gestión interna y dirección; por la autonomía funcional en cuanto al diseño de su plan de auditorías y a la aplicación libre de las técnicas y métodos que considere convenientes; así como por la facultad de elaborar y solicitar directamente su presupuesto al órgano público responsable, y de ejercer ese presupuesto legal pero independientemente (Figueroa, 2007).

La credibilidad de la labor de la EFS descansa sobre la base, por un lado, de su independencia tanto en lo que hace a la procedencia de sus funcionarios como en lo que concierne a la ejecución de su labor, el diseño de su plan de auditorías, y la ejecución de su presupuesto; por otro, descansa en las competencias de sus funcionarios.

A su vez, la efectividad y la credibilidad para la rendición de cuentas de la EFS le permitirán tener la legitimidad necesaria para hacer auditorías de desempeño más profundas o amplias, como estudios de caso, o la evaluación de datos a través del tiempo para identificar cambios en las tendencias atribuibles a un programa (Havens, 1999).

Lo anterior se enmarca en la discusión sobre la conveniencia de que se haga auditoría externa sobre el desempeño y las capacidades administrativas, ya que desde la NGP algunos

autores han argumentado que la medición del desempeño y las capacidades administrativas son demasiado complicadas para un auditor externo (Glynn, 1996). Algunos han llegado a asumir que las auditorías de desempeño pueden ir contra el objetivo de mejora de desempeño de la NGP, en tanto la denuncia de las fallas, si bien puede abonar a la primera, puede provocar que los funcionarios se tornen defensivos y limitar el aprendizaje.

No obstante, estas posturas omiten la experiencia de las EFS más desarrolladas, las cuales han transitado del énfasis en la regularidad al énfasis en el desempeño, apoyándose en su experiencia y credibilidad, así como en una lógica de coordinación cuidadosa con las entidades en el Ejecutivo responsables del sistema de evaluación de desempeño, y de recomendación para el aprendizaje (Glynn y Havens, 1999).

En el caso del Reino Unido, la NAO se encarga de revisar las cuentas de todos los departamentos y agencias gubernamentales, así como una amplia gama de diversos cuerpos públicos, divulgando a la Comisión de Cuenta Pública del Parlamento el estado de la economía, la eficacia y la eficiencia con la que manejan el uso de los recursos públicos. Su misión central es ayudar al parlamento en el escrutinio y rendición de cuentas sobre las cuentas federales, así como mejorar el desempeño de la AP (UEC, 2005).

Las atribuciones de la NAO son amplias en cuanto a que la instancia puede extenderse en sus auditorías para revisar todos los sistemas de operación de la institución y este tipo de auditorías no tienen que ajustarse a ciclos anuales, lo que permite mayor profundidad de los análisis. Además, la NAO incluye entre su portafolio las auditorías de efectividad de programas (Barzelay, 1996). Esto como contraparte a las evaluaciones de *value for money* que coordina el Ministerio del Tesoro.

Por su parte, en Estados Unidos, la GAO incluye las auditorías de desempeño, teniendo como contraparte en el Ejecutivo a la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presi-

dencia (OMB)⁶, la cual es un ministerio a nivel del gabinete, el más grande dentro del Ministerio Ejecutivo del Presidente de Estados Unidos, y sirve como conducto para que la Casa Blanca supervise las actividades de las agencias federales.

Desde la década de los setenta, la GAO comenzó a ampliar su gama de auditorías a los programas de gobierno. En los ochenta y noventa, inició actividades relacionadas con la identificación de áreas de riesgo, de eficiencia presupuestaria y de desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales (Ríos, 2007); de tal forma que incluye el análisis de política y muchos de sus reportes incluyen un examen amplio de cuestiones de política.⁷

Particularmente, como se ha explicado, la auditoría de desempeño tiene entre una de sus modalidades más efectiva para la orientación sistemática de la AP a resultados, la revisión de los sistemas de evaluación de desempeño. Asimismo, las auditorías de desempeño en temáticas sensibles pueden ser fuentes de información útiles para la rendición de cuentas de desempeño. Sin embargo, nuevamente, la profundidad y eficacia con que se realicen estas auditorías requerirá una base de credibilidad para la EFS, reflejada en su autonomía en los ámbitos correspondientes, y en el desarrollo en los funcionarios correspondientes de las competencias específicas para este tipo de auditorías.

La labor de verificación y traducción de la información de desempeño que haga la EFS, así como la coordinación que en este respecto fomente esta instancia entre el Ejecutivo y el Legislativo contribuirán a disminuir el riesgo de que las refor-

⁶ Siglas en inglés de Office of Management and Budget.

⁷ Con la salvedad de que la GAO se extiende a cuestiones de planeación de los objetivos de política pública, lo que inversamente, ha ido en detrimento de su credibilidad. Esto no sólo porque la planeación y conducción de las decisiones de política es atribución del poder Ejecutivo, sino también porque, en conexión, no es viable la concentración de especialistas en todas las áreas de la política pública en la entidad de fiscalización superior.

mas de la NGP disminuyan la responsabilidad del Ejecutivo hacia el Congreso y con ello el balance de poder se incline a favor del primero, sobre todo si el Congreso mediante su Comisión de Cuenta Pública y el resto de las comisiones ordinarias en sus materias específicas enfrentan obstáculos para la comprensión de los estándares e indicadores de desempeño que se sientan en el gobierno (Glynn, 1996).

Fiscalización superior en México. En el caso de México, la ASF es la EFS que tiene encomendado el apoyo a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública para “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” (CPEUM, art. 74).

Esta institución surge en lugar de la Contraloría Mayor de Hacienda, en un escenario en el que en el Congreso se reflejaba mayor pluralidad y las discusiones, particularmente sobre el presupuesto de egresos, se intensificaron. Así, en el contexto de la recomposición de los órganos internos de gobierno y de la integración de diferentes comisiones en el Congreso, se dio la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución el 30 de julio de 1999, que ordenó la creación de un órgano superior de fiscalización de la federación; y la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación el 20 de diciembre de 2000, quedando ese mismo día constituida la ASF.

De acuerdo a este marco normativo, la ASF estaría dotada de una nueva organización interna y tendría mayores facultades para la realización de auditorías, visitas e inspecciones; se constituiría en órgano técnico del Poder Legislativo; gozaría de autonomía técnica y de gestión; fiscalizaría de forma externa la información de la cuenta pública de los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares cuando ejercen recursos federales.

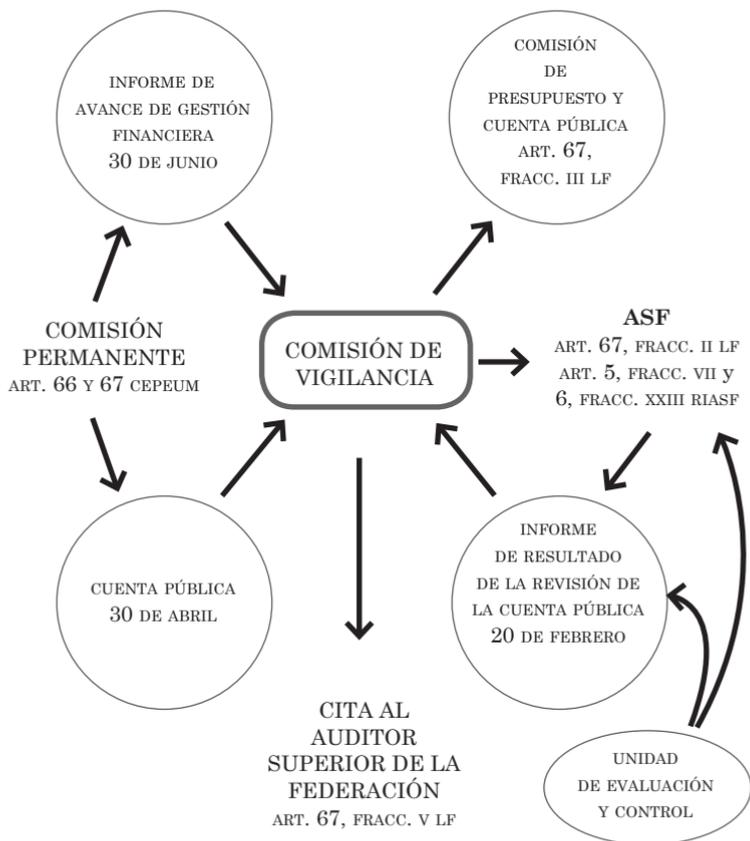
De esta forma, la atribución principal de la ASF es apoyar a su Comisión de Vigilancia (CVASF) en la revisión y fiscaliza-

ción de la Cuenta Pública en lo que hace a los resultados de la gestión financiera y su ajuste a las disposiciones normativas aplicables, así como a la consecución de los objetivos de los programas de gobierno. La ASF debe informar a la CVASF de los resultados de las auditorías; emitir las observaciones y recomendaciones correspondientes; así como aplicar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promover el fincamiento de otro tipo de responsabilidades derivadas del incumplimiento de la ley (Mena, 2005).

Como aparece en el diagrama 6.2, el proceso de la fiscalización superior comienza con la presentación del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la Cuenta Pública a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, mismos que se remiten a la CVASF. El órgano de apoyo de ésta, la ASF, emite las observaciones sobre el Informe de Avances y, de acuerdo a un proceso de planificación conduce las auditorías para la revisión de la Cuenta Pública, como producto de lo cual emite el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública. Estos documentos son presentados por el Auditor Superior ante la CVASF. Posteriormente, ésta hace llegar el Informe aprobado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual tendría que hacer el dictamen, o al menos el informe de dicho documento. Por su parte, la Unidad de Evaluación y Control (UEC), órgano técnico que depende de la CVASF, revisa a su vez la labor de la ASF, así como el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

Por último, vale la pena mencionar que la reforma constitucional en materia de fiscalización superior, recientemente aprobada por el Congreso constituyente, establece en términos generales medidas que elevan a rango constitucional la auditoría de desempeño, así como la facultad de emitir recomendaciones de desempeño; recorta los plazos para la presentación a la Cámara de Diputados de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo y para la entrega del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública por parte de la ASF; amplía las facultades o facilita la labor de la ASF en materia de

DIAGRAMA 6.2. PROCESO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR



Fuente: adaptado y actualizado a partir de CVASF (2006).

seguimiento de las acciones–recomendaciones; y reitera la obligación de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública del año anterior, así como los plazos para cumplir dicha obligación.

Además, la reforma busca posibilitar la fiscalización desde el ramo legislativo de los recursos federales (excepto, por supuesto, las participaciones federales) en los ámbitos municipal y de las entidades federativas, así como en cualquier

otra figura jurídica que ejerza recursos federales. Asimismo, abre la posibilidad de la solicitud de información de cuentas públicas anteriores a aquélla en revisión así como la fiscalización de recursos del ejercicio fiscal en curso, en las situaciones excepcionales que determine la ley. En el ámbito local, se reconoce la autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización superior locales. Finalmente, se explicita en el texto constitucional la facultad de la Cámara de Diputados de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior.

LAS BASES INSTITUCIONALES DE LA ASF

Para valorar las bases sobre las que la ASF sustenta su eficacia, así como la credibilidad objetividad en su labor, elemento que a su vez se ha mostrado esencial para incidir en la rendición de cuentas de cumplimiento, así como para la profundización y la ampliación del objetos de sus auditorías hacia el desempeño, a continuación se analizan tres elementos: la autonomía de la institución, las consecuencias de su labor para el descargo del gobierno, su estructura organizacional y las competencias de su personal, así como la transparencia de sus acciones y su acercamiento al ciudadano.

Autonomía de la ASF. La ASF responde a la cvASF, la cual coordina su relación con la Cámara de Diputados en la recepción y entrega de los documentos relacionados con la Cuenta Pública,⁸ y evalúa su desempeño con base en su planificación, así como su cumplimiento de la normatividad, mediante la UEC. Si bien le corresponde a la cvASF evaluar el desempeño de la ASF, ésta tiene autonomía técnica y de gestión, de forma que toma

⁸ Éstos son principalmente las solicitudes de auditoría, el Informe de Avance de Gestión Financiera, el Informe de la Cuenta Pública y el Informe de Revisión de la Cuenta Pública.

las decisiones sobre su programa de auditorías, sobre cómo conducirlas y sobre cómo ejercer sus recursos. La CVASF debe incluso asegurar esta autonomía. Asimismo, por su nivel de influencia en la programación y aprobación de las auditorías, destaca que en términos normativos, se procura asegurar la imparcialidad de la ASF.

No obstante, para afirmar que una EFS es autónoma debe considerarse su autonomía relativa para la planeación de su trabajo. En este tema, se acepta que el Legislativo introduzca temas en la agenda de la EFS si tiene autonomía en su gestión y en cómo conduce las auditorías, pero además si cuenta con un plan estratégico que permita cierta sistematicidad y relevancia en las auditorías que conduce, y mientras el Congreso y la Comisión misma se sujeten a auditorías por parte de la entidad y sigan sus recomendaciones.

En cuanto a la ASF, al menos en términos normativos y de discurso, se puede afirmar que tiene autonomía en su gestión, ya que, como se explicitará más adelante, existen una serie de insumos y de criterios que la entidad debe seguir para hacer su plan de auditorías. Sin embargo, se han identificado ciertas limitaciones en lo que hace a la posibilidad de auditar a la misma Cámara, reflejadas sobre todo en que las acciones correctivas consistan cuando más en la solicitud de intervención al Órgano Interno de Control (OIC) del Legislativo (Mena, 2005).

Por su parte, si bien es natural la introducción por parte del Congreso de temas en la agenda de la ASF, la credibilidad en la objetividad y la sistematicidad de la labor de ésta se respaldaría mejor si expresara claramente sus criterios para seleccionar las solicitudes que le formula la Cámara de Diputados. En este sentido, en la experiencia internacional llama la atención el caso de la GAO en Estados Unidos, la cual ha resistido el control de su agenda por medio del diseño de sus prioridades de fiscalización, evaluación y seguimiento; y ha establecido criterios para justificar su negativa a conducir las revisiones solicitadas por el Congreso basados en que sea fac-

tible realizar éstas y en que se evite politizar demasiado un asunto. De esta forma, si bien no se espera que el Congreso estadounidense acepte siempre la negativa de la oficina para conducir una auditoría, la construcción misma de criterios bien argumentados ha contribuido a que el primero considere sus peticiones más seriamente, con mayor atención a los tiempos para conducir las auditorías, así como buscando un mayor consenso entre las fuerzas políticas representadas (Sahgal, 2007; Ríos, 2007).

Por su parte, la NAO del Reino Unido debe considerar las propuestas de auditoría que le hace llegar el Comité de Cuentas Públicas, pero para realizar sus auditorías de *value for money* (economía, eficiencia y eficacia) selecciona cuidadosamente los temas de interés de acuerdo al riesgo en el valor del dinero, los recursos involucrados, el impacto del programa en los ciudadanos, y la forma en que el ente gubernamental gastó su presupuesto (Dutton, 2007).

En lo que toca a la planeación estratégica de la ASF que orienta la dirección institucional para la realización de su labor, la UEC misma ha notado carencias en este sentido. Si bien recientemente una empresa certificadora extranjera realizó una auditoría externa a la Auditoría en octubre de 2007, resultado de lo cual renovara el Certificado ISO 9001:2000 por su Proceso de Planeación de Auditorías (ASF, 2008), se percibe que la planeación de la ASF presenta carencias importantes. Esto porque aunque se expresan un conjunto de objetivos⁹ e

⁹ 1) propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública; 2) promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales; 3) fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal; 4) contribuir al establecimiento de Sistemas de Evaluación del Desempeño; 5) impulsar la fiscalización de alto impacto; 6) fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública; 7) inducir la preservación del patrimonio de la Nación; 8) identificar las oportunidades de mejora; 9) arraigar la cultura de la rendición de cuentas; y 10) reforzar, en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales (página web de la ASF).

identifican una serie de áreas de opacidad y riesgo prioritarias,¹⁰ no se delinearán las estrategias puntuales que debe seguir la ASF para incidir en la mejora de estas áreas de opacidad. Así, hace falta un plan estratégico a mediano plazo completo que abone a la congruencia entre las auditorías y la visión estratégica de la institución.

De esta forma, en el corto plazo la planeación anual de actividades no puede calificarse de estratégica, en tanto los llamados procesos estratégicos se asemejan a una descripción de las obligaciones de las principales áreas del organigrama de la institución y en tanto de aquéllos se desprende una serie de actividades que no están alineadas ni con la visión estratégica ni con las áreas prioritarias.

Una mejor planificación permitiría mayor autonomía en la acción de la ASF, enfocaría las actividades al logro de su visión y haría ésta más factible. Sobre esta necesidad ya ha llamado la atención la misma UEC, como consecuencia de lo cual actualmente la planeación estratégica está en proceso de ejecución.¹¹

En este respecto, llama la atención la experiencia de la GAO, que se centra en el desarrollo de un Plan Estratégico a seis años que se actualiza cada trienio y está basado en cuatro objetivos encaminados a contribuir a la mejora de grandes áreas de la política pública y de mejora de la propia institución. De estos objetivos se desprenden objetivos específicos (UEC, 2005).

¹⁰ 1) eficiencia recaudatoria; 2) fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos; 3) pensiones y jubilaciones; 4) transferencias a estados y municipios; 5) proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS); 6) procesos electorales; 7) sistema contable gubernamental; 8) Sistemas de Evaluación al Desempeño; 9) donativos; 10) mejora regulatoria; y 11) política de remuneraciones.

¹¹ Entrevista a Jorge Pedro Castolo Domínguez y a Miguel Ángel Phinder, respectivamente director general de la Auditoría al Desempeño Económico y director de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico de la ASF, abril de 2008.

Consecuencias de las auditorías para el descargo del gobierno. La eficacia de la labor de la ASF para la rendición de cuentas se ve limitada externamente en razón de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no ha realizado oportunamente o de plano no ha realizado el dictamen de la propia Cuenta Pública¹², a pesar de las solicitudes de varios diputados y senadores. En respuesta, como solución a la politización y retraso del dictamen de las cuentas públicas, se han presentado iniciativas de reforma constitucional encaminadas a dejar expresa la función de la Cámara de Diputados de dictaminar la Cuenta Pública, así como los plazos para dicho dictamen.

Por su parte, en el último paquete de modificaciones que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución, se recupera la fracción VI del artículo 74 de esta ley, de forma que se reatribuye a la Cámara de Diputados la facultad de *revisar* la Cuenta Pública del año anterior, “con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas [...] a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la [ASF]”.

Asimismo, esta reforma obliga en sus artículos transitorios I, III y IV a la Cámara de Diputados a concluir la *revisión* de los Informes de Cuenta Pública correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005 dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo decreto; además, manda que se concluya la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008 y que se

¹² El dictamen de la Cuenta Pública de 2001 se aprobó hasta abril de 2005 y aquellos dictámenes correspondientes a los informes de 2002, 2003, 2004 y 2005 aún no se han presentado por una diferencia de interpretación del artículo 79 de la Constitución.

presente la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultados el 15 de marzo de 2009 y su revisión en 2009.

No obstante, una de las interrogantes que quedan en torno a esta reforma es sobre su alusión a “concluir la revisión” y no a “dictaminar” la Cuenta Pública. La diferencia no es menor, en tanto el dictamen implica un juicio y un compromiso por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Más aún, que la Comisión de Presupuesto emita un dictamen implica que éste se ponga a consideración de la Mesa Directiva y se agende y discuta por el Pleno de la Cámara de Diputados. Asimismo, la discusión alrededor de la aprobación de este dictamen conlleva un análisis y una difusión mayor de los resultados de la fiscalización superior, así como del seguimiento de las observaciones por parte de las entidades fiscalizadas.

De esta manera, se ve obviado un factor fundamental para que los resultados de esta revisión trasciendan sistemáticamente en el descargo del gobierno, de forma que la Cámara, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en concreto, tiene un margen de discrecionalidad para eludir la responsabilidad de emitir un *dictamen* sobre la confiabilidad e integridad de la información financiera del gobierno, en el que decida si da o no descargo al gobierno por la satisfacción de sus obligaciones. Con ello, la prerrogativa de fiscalización por parte del Congreso se puede neutralizar, y los elementos necesarios para que haya rendición de cuentas pueden quedar incompletos.

Estructura y competencias del personal. En lo relacionado con su estructura organizacional, los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda pasarían a formar parte de la ASF, de acuerdo a la Ley de Fiscalización (6° transitorio). En este sentido, destaca que la ASF cuenta con un Consejo de Dirección conformado por los cargos de mayor nivel de decisión,¹³

¹³ Está presidido por el auditor superior, e integrado por los auditores

que es el órgano de consulta, análisis y aprobación de las estrategias institucionales. La conducción de las revisiones en la ASF está a cargo de tres auditores especiales: el de Cumplimiento Financiero, el de Planeación e Información y el de Desempeño.

El Auditor Especial de Planeación e Información tiene como principal función los análisis temáticos para la planeación e integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones; la preparación del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, y el análisis e identificación de temas sujetos de fiscalización a partir de las comparecencias de los servidores públicos ante el Congreso de la Unión. El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero se encarga de supervisar las auditorías relacionadas con el manejo y cumplimiento de la normatividad en la obtención, registro, control, ajuste y justificación, según corresponda, de los ingresos, de los pagos de deuda pública y de los egresos. Finalmente, el Auditor Especial de Desempeño debe coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones Especiales y de Desempeño, cuyas características normativas se describen más adelante.

De esta forma, la revisión global —de cumplimiento y de desempeño—, de las actividades reportadas en la Cuenta Pública de una misma entidad fiscalizada se desagregan en diferentes instancias dentro de la auditoría, lo que limita la profundidad y la especialización sobre las áreas de política pública. Para contrarrestar esto, se han propuesto modificaciones a la estructura orgánico funcional de la ASF en congruencia con las mejores prácticas internacionales, de manera que se organicen

especiales, los titulares de las unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los coordinadores de asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el secretario técnico. Los directores generales y el titular del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, pueden participar con la aprobación del auditor superior si lo requiere el caso.

las áreas de acuerdo a su función sobre sectores estratégicos, sectores prioritarios y organismos públicos (UEC, 2005).

Particularmente en lo que toca a la Auditoría Especial de Desempeño, la principal fortaleza identificada en sus recursos humanos es su suficiencia numérica, ya que se integra con más de 70 funcionarios especializados de mandos altos y medios dedicados a las auditorías de desempeño, sin contar a la Dirección General encargada de las auditorías especiales, que pueden ser de cumplimiento financiero o de desempeño. De esta forma, se puede afirmar que se cuenta con los recursos humanos suficientes para realizar auditorías de desempeño, sobre todo si se considera que la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero cuenta con un equipo un tanto mayor, de alrededor de 140 personas, y la de Planeación e Información dispone de un equipo de aproximadamente 60 funcionarios.

No obstante, llama la atención que los perfiles del personal en el área tienden a ser más afines a la contaduría y la gestión financiera, por lo que es necesario que se complementen de forma importante con especialistas multidisciplinarios *ad hoc* con los tipos de revisiones a realizar, incluyendo las de desempeño, las de riesgos y las ambientales (UEC, 2005). Esto dado que, como se apuntaba antes, la auditoría de desempeño, sobre todo la de eficacia y resultados, es cualitativamente distinta de la de cumplimiento, por lo que su ejecutor requiere competencias más cercanas a la consultoría de gestión. El elemento anterior constituye una limitante relevante para la profundización en la labor de auditoría de desempeño, necesaria en áreas vulnerables para la rendición de cuentas horizontal de desempeño.

Transparencia a posteriori de mecanismos de planeación. Un elemento muy vinculado con la credibilidad de la ASF en relación con la planificación de sus acciones es que los mecanismos de integración del Programa de Auditorías, Visitas e Inspección (PAVI) presentan carencias en términos de transparencia, en tanto los documentos del Sistema de Control y Seguimien-

to de Auditoría (SICSA)¹⁴ y del PAVI de años correspondientes a cuentas públicas que ya se revisaron no se ponen a disposición inmediata del público.

Las facultades de auditoría de la ASF. Una vez establecidas las bases institucionales para su labor, en los siguientes párrafos se detallan las características normativas de las auditorías que la institución conduce, y se hace una identificación preliminar de fortalezas y puntos de mejora en la práctica. Así, el primer elemento que merece mencionarse es que la ASF está facultada para hacer auditorías (tanto las de regularidad, desempeño, seguimiento o las especiales) únicamente con motivo de la revisión del Informe de la Cuenta Pública.

1. *Las auditorías de regularidad.* Las auditorías de regularidad verifican que los sujetos de fiscalización hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. Por su objeto de fiscalización, estas auditorías pueden ser financieras y de cumplimiento; de obra pública e inversiones físicas; de sistemas; y de recursos federales transferidos y ejercidos por entidades federativas y municipios.

2. *Las auditorías de desempeño.* Se conciben como el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional como de aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, tanto institucional-

¹⁴ En este sistema se da cuenta de los datos e información que sustentan las propuestas de auditoría, visita e inspección, tanto para la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera como para la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal: del título y tipo de revisión, de los objetivos de la misma, de su justificación y los criterios de selección aplicados.

mente como a nivel de programa, proyecto o unidad administrativa (Reglamento Interior de la ASF, RIASF, art. 9).

a) *Gestión financiera*. En lo que hace a la gestión financiera, este tipo de auditorías busca constatar i) la correspondencia entre gastos y presupuesto; ii) la suficiencia de los registros y procedimientos para salvaguardar y controlar debidamente los bienes públicos en la ejecución de los programas, proyectos y acciones; iii) la eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los gastos (RIASF, art. 9).

En un punto medio entre las auditorías de gestión financiera y las de eficiencia, eficacia y economía en los productos y resultados *vis à vis* los objetivos programados, se ubican las auditorías a los procesos de creación, fusión, venta o desincorporación de las entidades paraestatales; concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero, las cuales verifican el cumplimiento de la legislación aplicable y que las acciones resulten rentables en términos financieros y socioeconómicos.

b) *Auditoría de productos y resultados*. En un nivel más complejo, las auditorías de desempeño pueden evaluar los bienes y servicios que ofrecen “las entidades fiscalizadas [si] correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía [...] conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual” (RIASF, art. 9). Incluso, las auditorías pueden, de acuerdo a la normatividad, llegar al nivel de los impactos, ya que se abre la puerta a la verificación de que “el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad (RIASF, art. 9).

c) *Auditoría de los sistemas de control y evaluación*. Finalmente, las auditorías de desempeño pueden examinar si las entidades fiscalizadas establecieron “mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión

pública” (página web de la ASF). Concretamente, se hace referencia a la *promoción* de “que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas, incluya indicadores de desempeño que comprendan: indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan evaluar los resultados de la gestión gubernamental, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos y de los servicios públicos que se prestan” (página web de la ASF). De lo anterior, se desprende la posibilidad de que la ASF constate la existencia de un sistema de evaluación de desempeño.

3. *Las auditorías especiales.* Finalmente, las auditorías especiales son aquellas que se realizan en materias singulares, o tan particulares, complejas, difíciles o politizadas que requieren enfoques o procedimientos diversos que pueden ser tan específicos como la misma materia revisada; en particular, corresponden a las demandas que hace la Cámara de Diputados o las “preocupaciones de la sociedad sobre asuntos o a temas especiales” (RIASF, art. 23). Esta clase de auditorías pueden combinar la revisión de aspectos de regularidad y con la de desempeño.

4. *Las auditorías de seguimiento.* Estas auditorías revisan que las entidades fiscalizadas atiendan en tiempo y forma las observaciones–acciones que promovió la ASF previamente como consecuencia de la revisión que hizo del ejercicio fiscal en cuestión o de ejercicios anteriores. Este tipo de auditoría es poco practicado en términos absolutos y relativos, aunque el seguimiento sobre las observaciones y acciones de la ASF consiste primordialmente en el monitoreo y reporte de los avances de cumplimiento por parte de las entidades fiscalizadas. No obstante, la dificultad en términos de recursos de realizar un número significativo de auditorías de desempeño reitera que es necesario enfatizar la auditoría sobre los sistemas de control y el sistema de evaluación de desempeño del Ejecutivo, más que realizar auditorías individuales.

Las observaciones producto de la revisión y sus efectos. Como producto de las observaciones derivadas de las revisiones practicadas, en las que se hacen señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades e irregularidades detectadas, la ASF promueve acciones preventivas y correctivas.

Las primeras se dan en la forma de recomendaciones sobre el control interno de las entidades auditadas, que buscan “evitar la recurrencia de errores u omisiones, fortalecer la operación y los sistemas administrativos, atenuar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promover el cabal cumplimiento de la normatividad y desalentar la comisión de irregularidades” (página web de la ASF). Particularmente en lo que hace a las auditorías de desempeño, se emiten recomendaciones para “mejorar la gestión de las entidades evaluadas con el propósito de que éstas atiendan los problemas estructurales que enfrentan, adopten las mejores prácticas administrativas y cumplan sus objetivos con eficiencia, eficacia y economía, fomentando el perfeccionamiento y aplicación sistemática de indicadores de desempeño” (página web de la ASF).

Por su parte, la ASF está facultada para promover acciones correctivas entre las que resaltan: a) el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos particulares, por daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; b) la presentación de denuncias o querellas ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos; la solicitud de intervención o la promoción para el fincamiento de responsabilidades administrativas ante los Órganos Internos de Control de los entes fiscalizados o ante la propia Secretaría de la Función Pública; y c) la multa o sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos responsables, cuando la entidad fiscalizada no presente en plazo reglamentario el informe de resultado derivado de la revisión de una situación excepcional (página web de la ASF).

FORTALEZAS Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD DE MEJORA
EN LA LABOR DE LA ASF

Visión de rendición de cuentas de desempeño. Una de las principales fortalezas de la ASF es en torno a la amplitud y complejidad de su concepción y facultad sobre las auditorías de desempeño, como se hizo notar anteriormente. La variedad y profundidad del objeto que se podría revisar en este tipo de auditorías se respalda con una visión afín a la rendición de cuentas de desempeño, implícita en el discurso de la institución, así como en el sentido que se le asigna a las recomendaciones en las auditorías de desempeño. Así, se expresa que el fin de las auditorías de desempeño es promover gestiones públicas responsables, honradas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de las mejores prácticas gubernamentales, identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

Asimismo, hay gran claridad en la concepción de los criterios básicos para hacer auditorías de desempeño:

- La economía, que mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos. Es decir, se valora “si lo que se está realizando cumple la regla mínima: mínimo costo, máxima productividad” (página web de la AFF).
- La eficacia, que se asocia esencialmente al logro de objetivos, hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y lo alcanzado. El concepto de eficacia incorpora dos elementos primordiales: uno relativo a si se han logrado los objetivos de la política —particularmente en lo que hace a las metas de corto plazo y el avance hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos (Phinder, 2008)—; y otro sobre si los acontecimientos deseados

efectivamente han ocurrido y si pueden atribuirse a los resultados e impacto de la política aplicada.

- La eficiencia, que concierne a los procesos desarrollados y, específicamente, a la concatenación lograda entre las metas y dichos procesos. Es la manera óptima de hacer las cosas y aumentar la productividad. La eficiencia en la AP se centra en la revisión de los procesos gubernamentales, para lo cual se hace indispensable disponer de indicadores de gestión con el fin de conocer y evaluar el costo–beneficio de los programas y políticas públicas. “Se trata de saber lo que realmente sucede en la línea de trabajo, si el programa está operando de acuerdo al diseño, a las reglas de operación; si los operadores están haciendo lo que dicen que hacen” (Phinder, 2008; 7).
- La calidad de los servicios. Evaluación de la calidad del bien o servicio ofrecido por el sector público en lo que hace “al grado en que la naturaleza de los procesos, productos y resultados se ajusta a los requerimientos establecidos en el diseño de la política pública y a la satisfacción de los ciudadanos usuarios o beneficiarios” (Phinder, 2008).
- La visión cliente–ciudadano: se evalúa qué tan adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en una política que se aplica de manera uniforme a todos, de acuerdo a la medición de la percepción del ciudadano sobre la acción pública, normalmente reflejados en las encuestas o los departamentos de quejas y denuncias (Phinder, 2008).
- La competencia de los actores. Se evalúa, por un lado, “si la institución está estructurada conforme a la normativa y con las atribuciones legales para actuar y llevar a cabo las políticas públicas”; por el otro, “si el personal es el adecuado para operar las políticas públicas y si se han diseñado los perfiles del puesto y se contrata a quienes lo cumplen. Además, [se revisa] si

ambos actores —institucional y personal— cumplen los requisitos paradigmáticos por sus sistemas de mejora continua” (Phinder, 2008).

No obstante, en consideración de que en muchas ocasiones estos elementos pueden contradecirse entre sí, es necesario que la institución se pronuncie acerca de su ponderación para las auditorías, lo cual recién se está preparando en la institución.¹⁵ Más aún, a pesar de la profundidad con que normativamente se pueden hacer las auditorías de desempeño, un límite fundamental en la legislación para la efectividad de las auditorías en general (tanto las de desempeño como las de cumplimiento) es que sólo se pueden realizar “con motivo” de la revisión del Informe de la Cuenta Pública.

Las auditorías en la práctica. En la práctica, a pesar de que la normatividad y el discurso institucional abren la puerta para la activación de mecanismos de rendición de cuentas de desempeño, en el fondo la actividad de la ASF se enfoca a la rendición de cuentas tradicional, de cumplimiento, y en lo que hace a los mecanismos para la rendición de cuentas de desempeño predominan las auditorías que se limitan a evaluar la gestión financiera.

En lo que concierne a las auditorías de cumplimiento, en los hechos se ha observado que la orientación de la labor ha sido fundamentalmente hacia verificar la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad, en tanto una abrumadora proporción de las auditorías ha tenido este objetivo. Por su parte, si bien ha crecido paulatinamente el número de auditorías de desempeño, aún se practican en un porcentaje más o menos marginal.¹⁶ Mientras, las auditorías

¹⁵ Entrevista con funcionarios de la Auditoría.

¹⁶ En las revisiones de 2002 y 2003 las auditorías de desempeño se mantuvieron iguales en términos absolutos y relativos, con 24 auditorías y 7.1%

de cumplimiento se han incrementado en términos relativos y absolutos.¹⁷

Esto se explica porque, como se planteaba al inicio de este capítulo, en los países en los que persisten prácticas de corrupción y en los que aún no es la constante que la AP se apegue a reglas y sea honesta y transparente —lo que constituye la base sobre la que se construye un gobierno orientado a resultados—, es necesario hacer énfasis en la rendición de cuentas de cumplimiento.

Así, si bien es comprensible el énfasis en las auditorías de cumplimiento, las auditorías de desempeño, de acuerdo a la misma UEC, han recibido observaciones en lo que hace a la congruencia de las acciones— recomendaciones con las observaciones, la claridad en el uso de indicadores técnicos, el alcance de las auditorías en cuanto al agente y los elementos de la política auditados, o la inclusión de los elementos por definición constitutivos de una auditoría de desempeño.

Por otra parte, las carencias de las auditorías se pueden explicar en parte por factores externos a la Auditoría misma, ya que la viabilidad de las auditorías de desempeño depende también del acceso a diferentes elementos en los cuales basarse, principalmente los que se refieren a un sistema de objetivos y de indicadores útiles y adecuados a los programas y políticas.

en ambos casos. En la revisión de 2004, estas cifras se elevaron, de forma que se efectuaron 44 auditorías, es decir, 10.4% del total. Mientras, en la última revisión (de 2005), a pesar de que el número de auditorías de desempeño fue el más alto en términos absolutos, de 51, su proporción respecto al total de auditorías decreció a 8.1% en 2005 (UEC, 2005, 2006a y 2007). Finalmente, en la revisión de la Cuenta Pública 2006, de 754 auditorías, 615 fueron de regularidad (81.56%) y 72 fueron de desempeño (9.54%)

¹⁷ Si bien el porcentaje de auditorías de rendimiento había decrecido con respecto a la revisión de la cuenta pública de 2002, que fue de 77.4% a aproximadamente 73.5% en las revisiones de 2003 y de 2004, en la revisión de 2005 se incrementó a 83.5%. El cambio de las revisiones de 2004 a 2005 en términos relativos fue de 300 a 522 auditorías (UEC, 2006a y 2007).

En este sentido, la ASF ha hecho observaciones y recomendaciones tales que han demostrado que deben ser prioritarias las auditorías a los sistemas de información del desempeño, que influyan en que éstos mejoren y se puedan evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones. Estas observaciones giran en torno a carencias recurrentes en cuanto a la “falta de oportunidad en el registro de los avances físico-financieros de las acciones, metas e indicadores establecidos por las entidades fiscalizadas; mecanismos de cooperación insuficientes para llevar a cabo con eficacia y eficiencia los objetivos de la entidad; incumplimiento de metas y objetivos de los programas; falta de soporte documental para acreditar los avances reportados en las metas; falta de medidas de control, seguimiento y supervisión a efecto de evaluar el cumplimiento de sus objetivos; falta de congruencia entre los objetivos y metas de la entidad fiscalizada con los del Plan Nacional de Desarrollo; y desactualización de los padrones de beneficiarios” (UEC, 2007; 192).

Concretamente, se percibe que los objetivos “son tan abiertos y complejos que es difícil describirlos y, por supuesto, más difícil operacionalizarlos. La mayoría de los documentos que gestan las políticas públicas requieren, de parte del auditor, un esfuerzo hermenéutico para comprender el objetivo, establecer indicadores que midan su cumplimiento y hacer posible una auditoría” (Salcedo, 2003; 5). Además, “buena parte de los indicadores hasta ahora formulados [no son susceptibles de evaluación] en tanto no permite relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales ni con los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación” (UEC, 2007).

De esta forma, “[lo] fácil para el auditor es olvidarse de los resultados, centrarse en la operación del programa y evaluar sólo la eficiencia” (Salcedo, 2003; 5). Así, destaca que las auditorías de desempeño se han enfocado más bien en verificar la gestión financiera, si bien resaltan elementos como la creación de estudios *benchmarking* sobre el buen gasto.

Asimismo, las carencias del sistema de información se relacionan con que en la experiencia de la Auditoría para la conducción de auditorías de desempeño se ha tenido incluso que recurrir a incidir en el diseño de los indicadores: “Cuando las metas son ambiguas, la operación del programa trabaja con propósitos cruzados. Uno de los beneficios de la auditoría de desempeño es establecer la discusión sobre los propósitos y concretarlos en metas mensurables” (Salcedo, 2003; 9). Para esta incidencia, los medios que se prevén en la ASF son, primero, como opción menos deseable por su subjetividad, pero a veces inevitable, desarrollar directamente los indicadores del programa a partir del análisis de toda la información relacionada, de los documentos y de la experiencia de los operadores, así como de la observación de la operación. Una segunda opción, considerada más adecuada, sería el diseño de los indicadores en consenso con las autoridades respectivas y los operadores del programa. Finalmente, si el consenso no es viable, el auditor puede posponer la cuestión de las metas e indicadores y entrar en un estudio exploratorio, de diagnóstico del programa, para identificar lo que constituye un éxito en éste (Salcedo, 2003).

La auditoría a los sistemas de información de desempeño como ventana de oportunidad. De acuerdo a lo que se venía explicando, en los casos en que el consenso acerca de los indicadores no sea viable para las auditorías de desempeño, la credibilidad de la institución se verá afectada. Más aún, se verá limitada la capacidad de profundizar más allá de la gestión financiera en el objeto de las auditorías que la ASF realice.

Por ello, además del fortalecimiento de sus bases institucionales y de su acción en materia de rendición de cuentas de cumplimiento, resulta necesario y viable que la ASF enfatice en su plan de auditorías a la política de evaluación del desempeño, como un medio para manejar el riesgo de que los resultados de las evaluaciones hagan irrefutables o incuestionables las decisiones del Ejecutivo.

Para ello, la institución cuenta con experiencia relevante como pionera en el diseño de indicadores para los programas, desarrollada en razón de la carencia de indicadores útiles, así como por su trabajo conjunto con autoridades y operadores de programas en esta tarea. El aprovechamiento de esta experiencia de forma cooperativa, contribuiría a generar recomendaciones que mejoraran la calidad y fiabilidad del sistema de información de desempeño.

Esto ya que, como se vio en el capítulo tercero, aparentemente el sistema de información de desempeño de la AP federal es incipiente, por lo que la ASF podría contribuir con recomendaciones para la mejora de este sistema en el Ejecutivo, de forma que se evitaría que se replicaran actividades en las ramas de gobierno, y replicar un gasto innecesario de recursos públicos.

La ASF podría revisar y emitir un juicio de diferentes elementos de la política con base en criterios definidos en una Ley General de Evaluación. Concretamente, algunos elementos que resulta relevante auditar son la precisión y fiabilidad de la información de desempeño, el cumplimiento de los objetivos de la política de evaluación de las instancias correspondientes del Ejecutivo, la revisión de la selección de los auditores externos por parte de las entidades, la utilidad estratégica del programa anual de evaluaciones, la consistencia de este programa en un mismo año, y de distintos programas en diferentes años, así como la metodología de las evaluaciones externas. Claro está, que un requisito fundamental para desarrollar este potencial sería que la Auditoría estuviera facultada para realizar auditorías más allá de las relacionadas con la revisión del Informe de la Cuenta Pública.

Por su parte, sería útil analizar lo que las EFS más desarrolladas hacen en este sentido. En la experiencia internacional, destaca que el papel de la EFS puede ir desde la verificación del cumplimiento de los estándares planteados para las evaluaciones hasta la auditoría del desempeño de la política de evaluación.

En este sentido, resalta el caso de la NAO de Reino Unido, que está facultada para revisar no sólo los sistemas de control interno de las agencias federales, sino también el progreso de su desempeño. La NAO llama la atención sobre la importancia de la verificación de la calidad del proceso de generación y análisis de los datos sobre desempeño, así como de los datos mismos, cuando éstos se utilizan para informar decisiones estratégicas como la asignación presupuestal.

De hecho, la NAO define buenas prácticas en la recolección y reporte de la información de desempeño y considera una serie de elementos clave o estándares que permiten valorarla, a partir de la experiencia de las entidades del Ejecutivo en el Reino Unido. Para la identificación de estas buenas prácticas se recurre a la consulta o validación por parte de la Oficina del Gabinete, el Ministerio del Tesoro y de las agencias relacionadas, aunque la NAO expresa su opinión (NAO, 2000).

Así, para satisfacer la necesidad de que las agencias informen sobre sus actividades clave y al mismo tiempo publiquen información que sea útil de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos, la NAO ha destacado la utilidad de que las agencias “alineen sus indicadores con sus metas y objetivos, reporten los resultados de sus actividades, consideren las necesidades de información de los actores involucrados y provean una visión integral del desempeño” (NAO, 2000; 3). Asimismo, esta oficina ha mostrado que las siguientes medidas fortalecen los sistemas de recolección y validación de la información de desempeño:

- a) definir la calidad de la información previamente a su generación;
- b) valorar esta generación de la información en función de su relevancia, su uso y el costo de generarla;
- c) buscar la asesoría de especialistas para identificar los indicadores clave, generar la información, para reforzar la cultura de la evaluación en los funcionarios, etcétera;

- d) establecer indicadores claros, y en general un lenguaje de evaluación compartido;
- e) designar abiertamente a los funcionarios responsables de reportar la información de desempeño y de controlar este proceso al interior de las respectivas entidades públicas; y
- f) establecer controles que aseguren la confiabilidad de la información, así como directrices para su verificación o validación.

En particular, la verificación del proceso con base en directrices puede ser un medio que contribuya a que la dirección de las entidades garanticen que los controles sobre la recolección y el análisis de datos de desempeño operen efectivamente y sean confiables; a identificar áreas del proceso que requieren fortalecerse o mejorar su calidad; a demostrar a los usuarios de la información que ésta es confiable y se presenta propiamente.

Finalmente, otros elementos relevantes que la NAO audita en la política de evaluación son: “la naturaleza de la información recolectada, la fuente de la información; los procedimientos de control sobre la captura, procesamiento y reporte de la información, la valoración del riesgo de que la información se asiente de forma inexacta o incompleta”; la factibilidad de que la información se use; la presentación amigable con el usuario de la información, que permita que el ciudadano común pueda comprender las actividades desarrolladas, establecer comparaciones informadas sobre el desempeño logrado en diferentes años e incluso comprender en términos generales la metodología para la obtención de la información.

Por su parte, la GAO de Estados Unidos resalta por su papel en el examen de la política de evaluación e incluso del uso de la información de desempeño. Como ejemplo emblemático, destaca su examen de la vinculación de la información de desempeño con las decisiones presupuestales, es decir, su examen del uso de la Herramienta de Clasificación de la Evaluación de los Programas (Program Assessment Rating Tool,

PART).¹⁸ A solicitud del Congreso, la GAO revisó esta herramienta, sus fortalezas y debilidades para la evaluación, su influencia en la toma de decisiones presupuestales, así como su relación con la legislación central sobre evaluación: la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno de 1993 (Government Performance and Results Act, GPRA).

Para ello, la GAO revisó materiales de la OMB sobre el desarrollo e implementación del PART así como los resultados de las evaluaciones bajo esta herramienta; analizó los datos de evaluación y los resúmenes ejecutivos sobre los programas que la OMB evaluó en el año fiscal (2004); hizo un análisis estadístico de la relación entre las puntuaciones de acuerdo al PART y los niveles de financiamiento en el Presupuesto del Presidente; analizó más profundamente un conjunto de programas similares para analizar que se utilizaran criterios comparables para producir los resultados de estos grupos de programas en el PART. Finalmente, la GAO obtuvo la perspectiva de las agencias a partir de entrevistas con funcionarios de línea, de planeación y de presupuestación, así como con funcionarios de nivel directivo (GAO, 2004).

Coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo para la mejora de los sistemas de control y de información de desempeño. Para el caso de los sistemas de control sí se prevé una coordinación entre poderes para mejorar los sistemas de control, la cual se refleja en un Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información entre la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP), celebrado el 27 de marzo de 2007, el cual sustituye al que tenía la ASF con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo celebrado en 2001.

¹⁸ La cual desarrolló la Oficina de Administración y Presupuesto de ese país para establecer un estándar de desempeño de buen gobierno y clasificar de forma abierta y consistente el desempeño de los programas, con el fin de tomar decisiones presupuestales.

Algunos de los puntos que destacan en ese convenio son que prevé que los OIC de las dependencias den a conocer sus programas anuales de trabajo a la ASF para promover la coordinación y complemento de sus labores; que la SFP promueva acciones para cumplir de forma más expedita las responsabilidades administrativas sancionatorias, así como los pronunciamientos respecto a las solicitudes de intervención de la instancia de control; que los OIC informen a la Auditoría sobre las responsabilidades y sanciones impuestas a petición de la segunda; y que la SFP promueva que los Lineamientos para la configuración de los programas anuales de trabajo de los OIC contemplen el seguimiento a las acciones que determine la ASF. Por su parte, resalta que ésta se compromete a incrementar la comunicación constante sobre las auditorías con los OIC de las dependencias.

Así, para el caso de la mejora de la política de evaluación de desempeño, además de las auditorías a los sistemas de información de desempeño en sí mismas, es necesario establecer mecanismos concretos de coordinación, como lo reconoce el artículo 20 transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008.¹⁹ En este tenor, la integración de un consejo principalmente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SFP, el Coneval y la ASF es una de las opciones de decisión a analizar en tanto pudiera ser la base sobre la cual se construyan mecanismos de cooperación y permitan la consideración de las distintas perspectivas necesarias, la retroalimentación entre los actores, así como eviten la duplicación

¹⁹ VIGÉSIMO. La Cámara de Diputados con el objeto de *adecuar al marco constitucional la legislación que regula las funciones de fiscalización y evaluación de sus Comisiones Ordinarias y sus órganos técnicos, realizará un diagnóstico y consulta a los agentes involucrados que le permita contar con las iniciativas necesarias para regular la Fiscalización y Evaluación del Gasto Público, así como el diseño e instrumentación de mecanismos que propicien la interrelación en estas materias con el Poder Ejecutivo, los gobiernos de las entidades federativas y los Congresos locales* [cursivas añadidas].

de tareas, con las implicaciones que esto tiene en términos de ahorro de los recursos públicos.

En la experiencia internacional, destaca como elemento que ha permitido una coordinación global de la política de evaluación la creación de una instancia coordinadora, por ejemplo, a manera de consejo, integrado por representantes de diferentes instancias de diferentes ramos. En este respecto, en el caso de Estados Unidos, la GAO se coordina con la OMB para hacer la auditoría anual de los estados financieros y del desempeño del gobierno y evitar la duplicidad de actividades; así como para identificar materias en las que es necesaria cooperación específica. Para ello, sirve de marco un consejo integrado por los directores y subdirectores de las áreas financieras de las oficinas más relevantes, así como los altos mandos de la Oficina de Presupuesto y Administración de la Casa Blanca (OMB), del Departamento del Tesoro, del Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia, y de la GAO (Ríos, 2007).

CONSIDERACIONES FINALES

Con base en el análisis anterior, se reitera la importancia del involucramiento del Congreso en la política de evaluación para la orientación a resultados de la AP en México, el cual ha de aunarse a su papel en la asignación presupuestal para una presupuestación basada en resultados.

Desde la perspectiva del Ejecutivo, se abre la puerta para que el Congreso sea un usuario de la información de desempeño.²⁰ No obstante, para que las reformas a la AP tengan éxito en

²⁰ En esto destaca, principalmente, que las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados están facultadas para analizar y aprobar las metas de los programas aprobados, para lo cual el Ejecutivo deberá hacer llegar trimestralmente la información necesaria con desglose mensual (LFPRH, art. 110) Asimismo, los resultados de los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se habrán de incluir en la Cuenta Pública, explicando

la instalación del paradigma de orientación a resultados de valor público, el Congreso necesita hacerse un lugar en la política, como se ha explicado en este capítulo.

En este sentido, está claro que sí ha habido esfuerzos concretos por parte de algunos legisladores, así como por parte de algunos centros de estudios de la Cámara de Diputados, por analizar y debatir las implicaciones de la política de evaluación, así como por normarla.²¹ En este respecto, la idea que subsiste en torno al tema en la agenda es que la puesta en marcha en el Poder Ejecutivo de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) provoca la disminución de la facultad en el Legislativo de control evaluatorio y de fiscalización del ejercicio de los recursos, y sobre todo de la facultad de aprobar el presupuesto. Incluso, ha circulado la noción de que es neces-

en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico (art. 111).

Por su parte, en los acuerdos que emitió la SHCP en fechas recientes, en los que se confirma la obligación de que “el PBR y el SED proporcionen la información de sus avances y los 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” (SHCP, 2008; disposición general 13). Asimismo, se especifica lo referente a proporcionar a la 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 de las mejoras derivadas de las mismas” (shcp, 2008; disposición general 33). Finalmente, la disposición 35 reitera que “[s]e 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 [de Hacienda], la información del SED y del PBR, y se atenderán los requerimientos de información que éstos formulen. Así, el Acuerdo de cierta forma deja ver que la participación de la Cámara de acuerdo a la reglamentación es más de usuaria de la información que de copartícipe en la política de evaluación.

²¹ Destacan las Mesas Redondas que organizó, por un lado, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, y, por otro, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria, así como la iniciativa del Ley del diputado Javier López Adame.

rio que se cree en el Legislativo *el* “organismo evaluador con facultades legales para revisar los resultados de todos los programas de las entidades y dependencias federales, [considerando] a la ASF, más que al Coneval o a evaluadores externos, dadas sus facultades constitucionales de revisión del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de la APF” (CPYCP, 2007; 16).

Si bien estas propuestas son comprensibles de cara a la percepción del riesgo de que la política de evaluación de desempeño sirva para hacer irrefutables las decisiones del Ejecutivo, habría que recordar que el Congreso no necesita duplicar la función de evaluación que realiza el Ejecutivo para sus políticas y programas, sino que cuenta con la ASF para auditar la realización y los principios a los que se apega esta función.

Más aún, el Congreso puede hacer uso de su atribución fundamental de legislar los principios básicos a los que debe responder la AP. De esta forma, podría dar certidumbre a la política de evaluación mediante una normatividad de corte general acerca de los diferentes canales de coordinación entre poderes, en el marco de los cuales las comisiones de las cámaras pudieran incorporar sus perspectivas generales en dicha política. Asimismo, se podrían establecer canales para la coordinación entre las entidades encargadas de la política de evaluación en el Ejecutivo y la ASF, de forma que ésta pudiera auditar esta política y recomendar posibles cursos de acción para la mejora de las metodologías y sistemas de información de desempeño.

En lo que hace a la incorporación de las perspectivas del Congreso en la política de evaluación, cabe recordar que la evaluación orienta de formas muy concretas la actividad de las entidades y los funcionarios públicos, por lo que su nivel fino está en el ámbito de la decisión del Ejecutivo. No obstante, el Congreso habrá de tener una participación para la inclusión de criterios, perspectivas y principios generales, de forma que se contribuya a que la evaluación no esté inmersa en una lógica meramente burocrática e instrumental. Asimismo, dado

que la política de evaluación, como todas las acciones del Ejecutivo, está sujeta a la revisión *a posteriori* de su ejecución por parte del Legislativo, el Congreso mediante la ASF, podría ejercer la revisión de su cumplimiento y de su desempeño.

En este respecto, la Auditoría es una institución relativamente joven, que si bien tiene logros notorios sobre todo en términos de institucionalización y de rendición de cuentas de cumplimiento, también tiene ventanas de oportunidad de mejora: el Congreso tiene aún tareas pendientes en el fortalecimiento de la ASF, no sólo para la continuación de su labor para la rendición de cuentas de cumplimiento —la cual es indispensable como base para su orientación a resultados—, sino también para su efectividad en una estrategia racional para la rendición de cuentas de desempeño.

En este sentido, habría que fomentar que las bases institucionales de la Auditoría se consolidaran para dar mayor certidumbre sobre su objetividad y credibilidad a un grado tal que permitiera una ampliación legítima de sus atribuciones, así como el ejercicio más consistente de sus facultades ya existentes en términos de auditoría de desempeño, bajo una óptica de recomendación para la mejora.

Es decir, sería necesario completar los fundamentos establecidos para la autonomía de la ASF principalmente mediante la expresión clara de sus criterios para la selección de las peticiones que le hace el Legislativo, y mediante el diseño de un plan estratégico congruente y efectivo para determinar la dirección y las prioridades institucionales en el corto y el mediano plazos. Asimismo, sería necesario que el personal de la Auditoría se reorganizara de acuerdo a las áreas estratégicas de la política pública y que, sobre todo para las auditorías de desempeño, se diversificaran más los perfiles del personal, de forma que hubiera una base más amplia de competencias en términos de gestión. En tercer lugar, la efectividad de la labor de la ASF sólo se traducirá en la rendición de cuentas si el Legislativo hace su parte en lo que hace al descargo del gobierno mediante el dictamen del Informe de Revisión de la Cuenta Pública.

Por su parte, de forma posterior o paralela al fortalecimiento de las bases institucionales, será necesario ampliar las facultades de la Auditoría para la fiscalización superior más allá de la motivada por la revisión del Informe de la Cuenta Pública, de forma que se contribuya más eficazmente a la mejora de los sistemas de control y de información de desempeño del Ejecutivo. Asimismo, sería necesario enfatizar la labor de auditoría de desempeño al sistema de información de desempeño del Ejecutivo y de la auditoría de desempeño a sectores vulnerables de la política pública.

En un nivel más sistémico, la capacidad de control y de petición de cuentas del Poder Legislativo sobre el gobierno federal se potenciaría con la reelección en el Congreso, ya que una mayor duración de los legisladores en los cargos permitiría que se formara una memoria institucional en las comisiones, el desarrollo de la experiencia de los legisladores en las materias en las que participan más directamente, así como una mejor vinculación con los centros de estudios y con las redes de personal de apoyo del Congreso.

A su vez, para que el debate y los esfuerzos concretos descritos tengan lugar efectivamente en el Congreso, la sociedad civil debe desempeñar un papel muy activo en informar, influir y monitorear las acciones de los legisladores. Más aún, en consideración de la novedad de la temática de orientación a resultados, así como del escaso interés en ella, e incluso el desconocimiento acerca de la labor de fiscalización superior que subsiste de forma alarmante en un porcentaje importante de legisladores.²²

²² En la encuesta La percepción de la ASF en la sociedad, a cargo del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, conducida en 2007, se revela que 33% de los diputados entrevistados no supieron responder a qué poder pertenece la ASF (Castañeda, 2007).

Asimismo, como se verá en el capítulo siguiente, la sociedad civil organizada desempeña un papel fundamental en el complemento a los sistemas de control horizontales o entre los órganos de gobierno: mediante el apoyo de una amplia red de organismos y asociaciones civiles y académicas sería posible someter, además de la evaluaciones, las auditorías a evaluación continua, así como intercambiar información relevante. En este sentido, destaca por ejemplo la experiencia de cooperación para el monitoreo y el intercambio de información entre la GAO y una red de organismos especializados (Ríos, 2007).

7. ORIENTACIÓN A RESULTADOS
Y SOCIEDAD CIVIL: EL ROL DE LAS OSCS
EN EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA,
LA RENDICIÓN DE CUENTAS
Y EL VALOR PÚBLICO DE LA AP

ALEJANDRO GONZÁLEZ ARREOLA

En el primer capítulo de esta obra argumentamos que el éxito de reformas sustanciadas en el paradigma gerencial en contextos como el latinoamericano depende de la incorporación de una visión posgubernamental de los asuntos públicos que reconozca la trascendencia de la participación de actores externos al Poder Ejecutivo y al propio Estado en el fortalecimiento de una AP orientada a entregar los resultados y agregar el valor que demandan los ciudadanos, así como de un Poder Legislativo con renovada capacidad para llamar a cuentas al Poder Ejecutivo sobre su desempeño.

En este capítulo profundizaremos en el papel que pueden jugar las organizaciones de sociedad civil (OSCS) para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el valor público de la AP en el marco del paradigma gerencial, así como los retos que dicho paradigma le plantea a este tipo de organizaciones en términos la incidencia pública que puedan generar. Para ello, iniciaremos discutiendo el papel de las OSCS en la generación del valor público, para luego analizar la contribución particular que dicho sector puede realizar en el marco de la nueva política de evaluación del desempeño fundamentada en el paradigma gerencial de la AP.

LAS OSCS Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

Desde su emergencia, particularmente en las últimas dos décadas, una gran parte de las oscs mexicanas han sostenido a través de su discurso y de su práctica, que la resolución de muchos de los problemas derivados de la vida asociada demandan de recursos, conocimientos, metodologías y formas de actuación que en no pocas ocasiones rebasan la capacidad y los instrumentos con los que cuenta el Estado para solventarlos.¹ Desde esta perspectiva, las oscs han jugado un papel fundamental en la erosión del enfoque “estadocéntrico” que permea nuestras sociedades latinoamericanas en el abordaje de los asuntos públicos, así como del tipo de instrumentos de política pública y de arreglos organizativos que suelen acompañarla: los basados en el principio de jerarquía, que suelen expresarse en acciones públicas tendientes al mando, el control y la regulación gubernamental.

En México, las oscs han logrado un creciente reconocimiento político y legal por parte del Estado como “entidades de interés público”; es decir, como instancias no estatales a las que se les reconoce, entre otros aspectos, el derecho de ser consultadas para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de desarrollo social, a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos,² y, aún

¹ Para un análisis de la perspectiva histórica de emergencia y evolución de las oscs mexicanas y sus redes ver Alejandro González, “Apuntes teóricos e históricos de la emergencia y evolución de las organizaciones civiles mexicanas”, documento de trabajo núm. 3 de GESOC. GESOC, A.C.: México, 2008; S. García, y N. Armijo, *ONGs definición presencia y perspectivas*. FAM-DEMOS, MÉXICO, 1997; y Rafael Reygadas, *Abriendo Veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de las organizaciones civiles*. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

² Artículo 10 de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Distrito Federal.

más importante, la posibilidad de recibir estímulos fiscales y recursos públicos para efectuar su objeto social. Ante este tipo de disposiciones normativas, resulta natural y válido preguntarnos —particularmente si se es un fiel practicante del “estadocentrismo”— si la sociedad civil organizada juega un papel en la generación del valor público y, en su caso, en qué consiste dicho papel y qué lo caracteriza. Para dar respuesta a estas preguntas, partiremos primero de un somero ejercicio de conceptualización y caracterización del concepto de sociedad civil y de su dimensión asociativa, las OSCs, dejando en claro que no es nuestra intención realizar aquí un abordaje exhaustivo de sus distintas implicaciones teóricas, para posteriormente analizar su relación con la agregación de valor público.

El concepto de sociedad civil es polisémico y sujeto a diversas interpretaciones y definiciones desde distintas disciplinas académicas y corrientes teóricas. De acuerdo con Cohen y Arato (1999), la sociedad civil tiene dos componentes principales: un elemento institucional y un elemento activo. El primero se refiere al conjunto de instituciones que establecen y protegen la realización efectiva de los derechos civiles, políticos y sociales, que hacen posible que el ciudadano se asocie libremente y pueda protegerse ante el poder del Estado y del mercado. El segundo componente se refiere al conjunto de agrupaciones conformadas por ciudadanos quienes, con base en el ejercicio de sus libertades, agregan los intereses, valores y demandas de sus integrantes extendiéndolas hacia los sistemas político y económico.

Olvera (2004) señala que la novedad principal de la acción colectiva de estos actores sociales radica en dos principios básicos: la autonomía y la autolimitación. Estas organizaciones se asumen y afirman como entidades autónomas con respecto al sistema político y al mercado. Aunque algunas de ellas tienen una clara vocación de incidencia en asuntos de interés público, sus formas y estrategias de actuación no se realizan a través del sistema político-partidista, ni tampoco buscan la generación de lucro como principal fin organizativo, no obstante ser

organizaciones privadas. Son organismos autolimitados en la medida en la que su acción colectiva no se dirige a la toma del poder político ni a su integración como parte del Estado. Son “posrevolucionarios” en tanto que operan en el marco de los arreglos institucionales del Estado y de los principios del mercado, tendiendo sólo a controlar/mitigar sus excesos y efectos negativos en la vida asociada.

Una característica distintiva de estos actores es su heterogeneidad organizativa y su pluralidad de intereses, muchas veces opuestos e incluso enfrentados entre sí, que llevan a diferentes formas de actuación y relación con los sistemas político y económico, que puede ir desde la crítica extrema hasta la franca colaboración, pasando por el desinterés total hacia los mismos (Olvera, 2004). Por ejemplo, mientras que los sindicatos y las organizaciones patronales o campesinas tienden a comportarse como grupos de presión en los sistemas político y económico; organizaciones como las culturales, las religiosas o las deportivas, por lo general, carecen de vocación para intervenir en la esfera pública.³

Para efectos de nuestro análisis, uno de los subconjuntos del sector asociativo de la sociedad civil resulta de alta relevancia: las organizaciones civiles (OCs). Éstas se caracterizan por sustentar su razón de ser en la contribución que realizan a la resolución de los problemas derivados de la vida asociada, particularmente aquéllos ocasionados por las limitaciones o las deficiencias en la actuación del Estado; o bien, por las externalidades negativas intrínsecas a la operación del mercado (González, 2008).

³ Olvera (1999) ofrece una clasificación de tipo ideal que permite ubicar la pluralidad de la dimensión asociativa de la sociedad civil: a) económico-gremiales; b) de matriz religiosa; c) organizaciones civiles, d) movimientos sociales; e) de tipo cultural; f) de tipo deportivo y recreacional; y g) de tipo urbano-gremial.

En el cumplimiento de su misión institucional, las ocs se relacionan con el Estado y el mercado desde dos grandes roles que pueden establecer de forma deliberada o inercial: el rol de “oferta” y el rol de “demanda” (González, 2004). El primero comprende a las organizaciones que tienden a ofrecer servicios de forma directa a sus comunidades que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer de forma suficiente. Este rol consiste en un grupo de actividades de nivel “micro” como la provisión de bienes y servicios sociales y financieros a las comunidades y a otras organizaciones pares, entre las que pueden estar actividades tan diversas como la atención a los niños en situación de calle, el establecimiento de cajas de ahorro comunitarias o los servicios de fortalecimiento institucional a otras organizaciones. La provisión de este tipo de bienes y servicios puede darse de forma autogestiva, es decir, independiente del Estado; o bien, a partir de algún tipo de acuerdo de cooperación, financiación, gestión o alianza con éste.

Por su parte, el rol de “demanda” es realizado por aquellas organizaciones que concentran su actuación en ejercer algún tipo de demanda o control sobre el mercado o sobre el Estado. Consiste en un grupo de tareas de nivel “macro”, como las labores de monitoreo y evaluación de los programas públicos, la contraloría del ejercicio de recursos públicos, el cabildeo de reformas legales o cambios organizativos, la incidencia en la regulación de los mercados y de sus actores económicos, la denuncia pública, entre otros. Cuando el foco de atención de las ocs bajo este rol es el Estado, su acción persigue a que éste supere sus limitaciones o deficiencias en su capacidad (legal/institucional/organizativa) para resolver los problemas derivados de la vida asociada a nivel local, nacional o incluso global.

Cuando el foco de atención de las ocs es el mercado, éstas tienden a incidir en su regulación y en los actores que lo integran (mayoritariamente empresas) para atenuar las externalidades negativas que produce su operación sobre las personas, sus comunidades y el medio ambiente. Ejemplos de este

tipo de intervención son las organizaciones de defensa de los derechos del consumidor que proponen nuevas regulaciones o que actúan en casos particulares para defender a grupos de consumidores; las organizaciones ecologistas y conservacionistas que proponen nuevos estándares de actuación ambiental para las empresas o denuncian posibles violaciones de éstas en la materia.

Resulta importante destacar que los papeles de “oferta” y de “demanda” no son mutuamente excluyentes y que ambos pueden ser ejercidos de forma paralela por una OC, aunque lo más común es que en una organización determinada uno de los dos predomine sobre el otro. El diagrama 7.1 resume las características principales de ambos.

DIAGRAMA 7.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ROLES DE OFERTA Y DEMANDA

| TIPO DE ROL | TIPO DE ACTIVIDADES | LISTA DE ACTIVIDADES |
|-------------|---------------------|---|
| OFERTA | Microtareas | Provisión de bienes y servicios sociales, y desarrollo de capacidades de organizaciones pares. |
| DEMANDA | Macrotareas | Cabildeo, incidencia en políticas públicas, monitoreo de actividades públicas, campañas de educación cívica, movilización social. |

Fuente: elaboración propia basado en Clark (1995).

Las implicaciones para la agregación de valor público de los dos tipos de roles que pueden ejercer las OCS es distinta. Como se analizó en el primer capítulo, el valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, dicho valor tiene

dos dimensiones: por un lado, el que es determinado colectivamente por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejadas mediante las decisiones de los políticos electos; por otro, el determinado de forma individual por el usuario/beneficiario de un servicio o bien público concreto (Moore, 1998).

Como analizaremos en las siguientes líneas, el papel de “oferta” de las ocs tiende a generar una contribución limitada a la agregación de valor público, mientras que el ejercicio del papel de “demanda” posee un gran potencial de contribución a la agregación de valor público. Iniciaremos argumentando que ambos roles comparten la tendencia a romper el monopolio del Estado en el abordaje y la resolución de los problemas de interés público, ya que en ambos casos, las ocs consideran su intervención como necesaria para incrementar las posibilidades que tiene una sociedad de resolver/manejar/atenuar los problemas de orden colectivo que enfrenta y a los que dedican su acción institucional, en virtud de las limitaciones/deficiencias mostradas tanto por el Estado como por el mercado.

Sin embargo, la forma en la que cada rol “rompe” el monopolio estatal posee implicaciones diametralmente distintas en la capacidad del Estado para agregar valor público. En el rol de “oferta”, al priorizar las ocs la provisión directa de bienes o servicios como la vía principal de contribución a la resolución del problema que atienden, omiten abordar las causas que subyacen en las limitaciones/deficiencias en la capacidad del Estado (legal, institucional/organizativa/presupuestal) o en el funcionamiento del mercado (regulación, concentración), que explican en buena medida los problemas a los que las organizaciones involucradas en este tipo de rol dedican su labor institucional. A pesar de ello, se debe reconocer que este rol resulta crucial en una sociedad como la mexicana en donde 47% de la población no cuenta con los recursos necesarios para solventar sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud y educación (Coneval, 2007); y presenta además algún grado de exclusión de los mercados formales ya que

no cuenta con las condiciones, recursos o capacidades necesarias para participar de éstos.

Por el contrario, el rol de “demanda” se propone explícitamente la incidencia en las condiciones legales/presupuestales/institucionales/organizativas/políticas que explican las deficiencias o limitaciones mostradas por el Estado para contribuir de una manera más eficaz en la resolución del problema público al que la organización dedica su labor institucional; o bien, en las modificaciones de las normas legales o esquemas de incentivos que regulan la actuación de los actores económicos en sus respectivos sectores de actividad. Este tipo de acciones poseen un alto potencial de fortalecimiento de la capacidad de agregación de valor público del Estado pues incentivan:

1. La discusión pública sobre la naturaleza, el alcance y las causas de los problemas públicos, así como de las prioridades de la agenda gubernamental.
2. La discusión pública sobre las características que deben poseer los servicios, leyes, regulaciones y demás acciones gubernamentales para resolver los problemas públicos.
3. El establecimiento de medidas de transparencia, rendición de cuentas y control social sobre las decisiones tomadas y las acciones emprendidas por los actores gubernamentales para abordar los problemas públicos.
4. La orientación al ciudadano de los agentes gubernamentales y a la obtención de resultados de alto aprecio para los ciudadanos.

Por otro lado, el papel de demanda posee limitaciones en otros planos. Una de las principales críticas es que ignora las necesidades inmediatas de la población a la que pretende beneficiar, ya que las organizaciones inmersas en este tipo de rol destinan sus recursos financieros, humanos y de conocimiento a un abordaje indirecto del problema público cuya eficacia es incierta, difícil de medir y, en su caso, de atribuir de forma

inequívoca a la organización que la realiza. En un contexto como el mexicano, este tipo de actividades pueden ser percibidas como un lujo por ciertos sectores en razón de las grandes y urgentes necesidades sociales que persisten a lo largo y ancho del país. Por ello, resulta importante destacar que ninguno de los dos roles analizados posee mayor o menor valor intrínseco *per se*. La discusión aquí presentada analiza su contribución a la capacidad del Estado para incrementar su agregación de valor público concluyendo que, a través del papel de demanda las OCS pueden brindar un aporte fundamental para tal fin, a la vez que agregan y avanzan los intereses ciudadanos hacia los sistemas político y económico.

LAS OSCS Y LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO FEDERAL: CONVERGENCIAS EN LA AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO

De acuerdo con el análisis realizado en la sección previa, así como en los capítulos primero y segundo de esta obra, se pueden identificar algunos puntos de convergencia entre el papel que juegan las OSCS en el proceso de agregación de valor público del Estado (especialmente, asumiendo el de “demanda”) y los objetivos, alcances y límites del diseño institucional de la nueva política de evaluación del desempeño del gobierno federal. Ya fue advertido, una de las principales limitaciones que enfrentará la nueva política federal de evaluación del desempeño es la ausencia de incentivos intrínsecos a la AP para que los funcionarios públicos utilicen la información derivada de las evaluaciones, debido a que no será ésta el principal instrumento de dirección, control y rendición de cuentas de los funcionarios en ausencia de medidas de descentralización. Este aspecto debe alertar a los actores involucrados con la política, puesto que de no ser solucionado los obstáculos que ésta atravesará serán más difíciles de sortear, por no mencionar que podría condenarla a limitarse en el terreno político (tercer capítulo).

En este punto radica una de las principales convergencias entre la limitación que enfrenta la política de evaluación del desempeño arriba descrita y el valor que podrían producir las OSCs ejerciendo el papel de demanda con relación a esta política, ya que pueden contribuir a la creación de un esquema de incentivos y castigos exógenos a la AP orientados a incrementar el grado de utilización de la información derivada de las evaluaciones por distintos actores, aspecto que resulta clave para el éxito de la política. Esto puede lograrse si las OSCs desempeñan las siguientes funciones tendientes a mejorar la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la deliberación pública en el marco de la política de evaluación del desempeño:

1. Reducir las “barreras de acceso” de actores externos al Poder Ejecutivo con real o potencial interés en los resultados de las evaluaciones de desempeño, particularmente los legisladores, los medios de comunicación y otros grupos organizados, promoviendo la transparencia y accesibilidad a la información resultante de las evaluaciones. Si bien la nueva política de evaluación contempla el acceso público a las evaluaciones realizadas a cada uno de los programas federales, no se prevé ningún esquema o plataforma que permita un acceso adecuado a la información. En este sentido, es de esperarse que sólo un reducido grupo de individuos u organizaciones con la capacidad para comprender adecuadamente los aspectos técnicos de la evaluación y sus implicaciones puedan hacer uso de éstas. Esta situación puede revertirse mediante la instrumentación de una estrategia de sistematización, ordenamiento y análisis de la información derivada de las evaluaciones en distintas plataformas que permitan a los diferentes actores interesados un acceso ágil, sencillo y oportuno a los resultados de los programas federales y contar así con evidencia que incremente su capacidad de incidencia. Dicha estrategia puede basarse en el diseño de instrumentos como índices, *rankings* o *league ta-*

bles, e incluso “semáforos” que ilustren el grado de desempeño que están alcanzando los programas, dependencias o sectores enteros de actividad gubernamental que, al hacerse públicos, ejercen presión sobre los responsables de los programas, dependencias o sectores gubernamentales que muestran un bajo desempeño y, por el contrario, reconocen y premian a quienes sí tienen uno adecuado. En este sentido, existen dos buenas prácticas internacionales, aunque realizadas ambas por una instancia gubernamental: los casos estadounidense y chileno. En ambos casos se han construido plataformas informáticas públicas de acceso sencillo y comprensible para que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de conocer el nivel de desempeño de los programas evaluados.⁴

2. Contribuir a la apertura y al fortalecimiento de espacios para la deliberación pública con base en los resultados de las evaluaciones. Mejorar la accesibilidad de los actores interesados a la información derivada de las evaluaciones de desempeño es importante pero insuficiente para incidir en la toma de decisiones al interior del gobierno y en la legislatura. La existencia de información sobre desempeño representa una interesante ventana de oportunidad para abrir espacios de debate al interior del Ejecutivo y del Congreso, así como en ámbitos académicos y civiles sobre el alcance y características del valor público que agregan los programas gubernamentales existentes, sobre las prioridades de asignación presupuestal, así como sobre la calidad, utilidad y pertinencia de los ejercicios de evaluación realizados en el marco de la política de evaluación del desempeño. Las coyunturas anuales de discusión y aprobación del presupuesto representan ventanas de oportunidad privile-

⁴ Para el caso de Estados Unidos véase <www.expectmore.gov> y para el caso chileno véase <www.dipres.gob.cl>.

giadas para este tipo de ejercicios, como lo demuestra la experiencia internacional (ver capítulo cuarto). Este tipo de ejercicios son útiles en la medida en que la existencia de instrumentos y mecanismos de evaluación del desempeño *per se* no mejoran la actuación gubernamental, sino existen actores dispuestos a movilizar su potencial inherente.

3. Generar evidencia para la adecuación y mejoramiento de la política de evaluación. Como se analizó en el capítulo sexto, una de las principales omisiones de la política de evaluación del desempeño mexicana es la ausencia de una instancia que evalúe a las entidades responsables de coordinar y efectuar las evaluaciones en el Ejecutivo, de forma tal que establezcan procesos de rendición de cuentas de los órganos evaluadores y una mejora continua de sus funciones evaluativas. La experiencia comparada analizada en el capítulo sexto nos sugiere que este tipo de funciones de “metaevaluación”⁵ son clave para el éxito de los sistemas de evaluación del desempeño y, por lo regular suelen ser responsabilidad del órgano superior de fiscalización (en el caso mexicano, la Auditoría Superior de la Federación o ASF). Las OSCS pueden contribuir de forma importante atenuar y, eventualmente, a revertir esta limitación. En el corto plazo, pueden emprender ejercicios independientes de “metaevaluación” que contribuyan a la identificación de las posibles deficiencias y limitaciones de la política de evaluación que, eventualmente, pueden llevar a errores graves de interpretación de las evaluaciones y desvirtuar su utilidad para la toma de deci-

⁵ En general, la metaevaluación se refiere a la evaluación de la evaluación. El concepto más ampliamente aceptado es quizás el de Daniel Stufflebeum, quien la define como “el proceso de delinear, obtener y aplicar información descriptiva y juiciosa —acerca de la utilidad, propiedad, factibilidad, veracidad, certeza, integridad, honestidad, respetuosidad, y responsabilidad social de una evaluación y su naturaleza sistemática— para analizar una evaluación y reportar sus fortalezas y debilidades”.

siones. Recordemos que una metodología evaluativa deficiente, proveniente de un sistema de evaluación débil en su concepción y en su implementación, puede derivar en información de cuestionable validez o incompleta y, por tanto, a tomar decisiones equivocadas. Esta función resulta clave incluso si los sistemas de evaluación poseen diseños robustos, pues reduce los riesgos de retrocesos, además de contribuir a su institucionalización. En el mediano plazo, las OSCs pueden pugnar porque la política de evaluación del gobierno federal reconozca la valía de este tipo de ejercicios y atribuya funciones formales a la ASF en este sentido, tal y como sucede en otros países del mundo.

4. Generar evidencia para mejorar la rendición de cuentas horizontal a partir del fortalecimiento de las auditorías de desempeño. Como se analizó en el capítulo sexto, un importante recurso con el que cuenta la ASF es su atribución de realizar auditorías de desempeño al Ejecutivo. Con énfasis en la consistencia del diseño de los programas en su etapa de implementación inicial, la nueva política de evaluación genera un piso mínimo de instrumentos de diseño de los programas (objetivos, metas, indicadores, estándares) que, en teoría, deberían facilitar a la ASF su función como auditora del desempeño del Ejecutivo. Sin embargo, sin el monitoreo externo de otros actores tanto al Ejecutivo como a la propia ASF, el potencial de realización de esta posibilidad puede quedarse justo en eso, una posibilidad. En este sentido, las OSCs pueden jugar un papel fundamental al monitorear la forma en la que la ASF está realizando sus labores de auditoría en materia de desempeño para identificar posibles áreas de oportunidad para la mejora de su actuación.
5. Identificar, documentar y divulgar buenas prácticas de desempeño y de evaluación. Si bien es cierto que la política de evaluación del desempeño es de reciente introducción a la AP, existen dependencias y ámbitos de la misma que cuen-

tan con una importante tradición y cultura de evaluación de sus programas y de introducción de arreglos organizativos orientados a entregar sus programas y servicios con sensibilidad, eficacia, eficiencia, equidad y transparencia a sus usuarios/beneficiarios. Es muy común que la riqueza y potencial de replicación de estas experiencias se pierda en los mares del bullicio burocrático en detrimento de las posibilidades de modernización de la propia AP. La política de evaluación abre una oportunidad valiosa para identificar de forma más sistemática este tipo de casos y brinda los elementos básicos que facilitan su documentación y divulgación. Las OSCs, a través de sus trabajos de monitoreo y metaevaluación, están en un lugar privilegiado para realizar este tipo de tareas que, además, se convierten en una excelente forma de reconocer y premiar públicamente a los actores que hacen bien las cosas.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se analizó el rol que pueden jugar las OSCs para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el valor público de la AP en el marco de la nueva política de evaluación del desempeño en México. Para ello, se ofreció una breve discusión sobre el papel que juegan las OSCs en la generación de valor público y cómo dicho papel puede contribuir a la superación de una de las principales limitaciones de diseño que enfrenta la política de evaluación del desempeño: la ausencia de incentivos intrínsecos a la AP para que los funcionarios públicos utilicen la información derivada de las evaluaciones.

En este sentido, destacamos la necesidad de que las OSCs realicen acciones tendientes a mejorar la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la deliberación pública en el marco de la política de evaluación del desempeño. Esto, sin embargo, pasa por la necesidad de incorporar

y fortalecer una visión posgubernamental de los asuntos públicos que reconozca el vital papel que pueden jugar actores externos al Poder Ejecutivo y al propio Estado en el fortalecimiento de una AP orientada a entregar los resultados de valor que demandan los ciudadanos. Éste es probablemente uno de los mayores retos en los países latinoamericanos en donde aún prevalece una arraigada tradición “estadocéntrica” en lo que se refiere a la solución de los problemas de interés público y en el tipo de respuestas de política pública que suelen generarse para ello.

CONCLUSIONES
BALANCE GENERAL Y RETOS
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA
DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
ALEJANDRO GONZÁLEZ, DIONISIO ZABALETA Y ALONSO CERDÁN

Uno de los principales objetivos de esta obra es contribuir a la apertura temprana de un debate público e informado sobre las implicaciones de la introducción del paradigma gerencial y del enfoque de orientación a resultados en la Administración Pública (AP) mexicana que trascendiera las esferas de los *usual suspects*: la propia AP, los organismos multilaterales y los pocos académicos latinoamericanos inmersos en el tema.

Para lograrlo se decidió realizar un análisis que abordara, por un lado, las implicaciones tradicionales de este debate centradas en la pertinencia del diseño de la versión mexicana de reformas de evaluación del desempeño, su potencial para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, así como la modernización de la AP; por el otro, aspectos menos tratados en este tipo de análisis tales como sus implicaciones para el sistema de rendición de cuentas, el fortalecimiento democrático, y actores externos al Poder Ejecutivo como el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), o actores externos al Estado mismo como lo son las organizaciones de la sociedad civil (OSCS).

Para ello, en el capítulo uno se ofreció una discusión teórica sobre el paradigma gerencial y de orientación a resultados en la AP con especial énfasis en el papel que juega en dicho paradigma la evaluación del desempeño y los sistemas de monitoreo y seguimiento que suelen sustentarla. Posteriormente, se ofreció un marco analítico que, desde una perspectiva comparada, permitió la posterior identificación y el análisis de las características distintivas de la nueva política mexicana

de evaluación del desempeño, así como de sus alcances y límites para potenciar la democracia, la rendición de cuentas y la modernización administrativa de la propia AP.

En el segundo capítulo, se presentó el diseño institucional de la estrategia mexicana de evaluación del desempeño. Además, se estudió la vinculación de esta estrategia con los principios doctrinarios de la Nueva Gestión Pública (NGP). En este sentido, se ofrecieron algunas pistas introductorias sobre la posible trayectoria que podría tomar el sistema de evaluación mexicano, así como sus principales limitaciones vistas a partir de los elementos de profundidad y transversalidad de la estrategia. Finalmente, se señalaron algunas posibles tensiones que se observarán en la operación misma del programa a partir de la desvinculación que existe entre esta estrategia y otras premisas básicas de la NGP, tales como la autonomía y la rendición de cuentas gerencial.

En el capítulo tercero, se estudiaron dos aspectos del análisis del esquema de evaluación de los programas federales sociales: el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2007 y la metodología de Marco Lógico (ML). Respecto al primero, los resultados arrojados en el análisis del PAE no fueron satisfactorios dada la presencia de errores en su diseño y la falta de vinculación entre los resultados de la evaluación y el proceso de presupuestación. No obstante, las anteriores críticas no impidieron reconocer que a partir de 2007 se ha iniciado ya la aplicación de un esquema general de evaluaciones bajo una visión más integral, que apunta a mejorar la gestión de los programas federales sociales, podrá redundar en mejores resultados en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo social que las fundamentan.

Respecto a la ML, se ofreció una descripción de su diseño y utilidad como base metodológica para la evaluación de programas gubernamentales. En este sentido, los autores sugieren que la mayoría de los programas gubernamentales en México requieren de la concurrencia de diversas herramientas y metodologías que permitan arribar a diseños conceptua-

les coherentes, integrales, consensuados y, sobre todo, con un alto potencial de impacto. Así pues, advirtieron que la ML no puede ser considerado como la única metodología de diseño, planeación y evaluación en el sector público de nuestro país a menos que se incorporen adecuaciones en los distintos contextos y se aplique de manera concurrente con otras metodologías de diseño, planeación y evaluación.

En el capítulo cuarto se discutió la forma en la que se concibe la articulación del Presupuesto basado en Resultados (pBR) en México destacando sus potencialidades y limitaciones más evidentes. De lo anterior, se observó que aunque en México el proceso presupuestario continúa siendo un proceso eminentemente político, se ha logrado avanzar en el diseño de reformas presupuestales que tienen por objeto estrechar la relación entre desempeño y gasto público. No obstante, un cambio instrumental —aunque esto signifique la utilización de la metodología más sofisticada y acabada— nunca es suficiente si no viene acompañado de las reformas y adecuaciones institucionales y organizacionales pertinentes que favorezcan modificaciones en los comportamientos de los agentes relevantes.

En el quinto capítulo se analizó el proceso de modernización de la administración pública mexicana destacando la estrategia de reforma organizacional que actualmente se está diseñando (Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG) y que acompaña a la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En este contexto, el autor advirtió que el PMG difícilmente mantendrá la tradición de las estrategias de modernización administrativas de las últimas dos décadas si no se atienden sus principales dificultades como son: 1) su debilidad dentro del esquema de la política de evaluación del desempeño y 2) sus altos requerimientos de coordinación y “buena voluntad” organizacional.

Esto resulta especialmente peligroso en el escenario mexicano contemporáneo, ya que se corre el riesgo de que todo el entramado institucional y normativo que se ha construido en años recientes para instaurar la visión de orientación a

resultados (y, más general, el paradigma gerencialista) en la Administración Pública Federal (APF) termine por cerrarse a una visión de austeridad y racionalización del gasto que, en última instancia, no redunde en mejores resultados y en la generación de valor público para la ciudadanía.

En el capítulo sexto se analizaron las diversas vías por las que el Poder Legislativo puede ser un protagonista activo en la política de evaluación del Ejecutivo para la orientación a resultados de la AP. Para ello, se estudió el caso de la ASF en México y se describieron sus fortalezas y ventanas de oportunidad para su reformulación de cara a la política de evaluación del ejecutivo. Del examen anterior, se concluyó que el Congreso habrá de tener una mayor participación en la inclusión de criterios, perspectivas y principios generales, a través de la ASF, de forma que contribuya a que la evaluación no esté inmersa en una lógica meramente burocrática e instrumental.

Finalmente, en el capítulo séptimo se abordaron las implicaciones de la introducción del paradigma gerencialista para la acción pública de las OSCs. Asimismo, se analizan los posibles roles que dichos actores pueden jugar para fortalecer una mayor orientación de la AP a los resultados de valor que demandan los ciudadanos, con apego a prácticas de transparencia y rendición de cuentas a partir de la utilización proactiva y masiva de la información derivada de las evaluaciones del SED.

BALANCE GENERAL DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El esquema mexicano de evaluación del desempeño parte de una premisa fundamental: alinear todos los mecanismos programáticos y organizacionales de la APF con las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el fin de alcanzar los objetivos de política que redunden en la solución de los principales problemas públicos del país. Así, el sistema de evaluación federal establece como concepto aglutinador la *ges-*

tión del desempeño definida como la utilización estratégica de información relevante sobre los resultados de los programas y dependencias gubernamentales para la toma de decisiones futuras en la asignación del gasto y en el establecimiento de medidas de mejora de la gestión.

A partir de esta lógica, se funda un esquema dual en el que por una parte se proponen medidas específicas de evaluación de los programas gubernamentales (por ahora, los sujetos a reglas de operación) y, por otra, un conjunto de instrumentos que midan el desempeño de la gestión organizacional. De la síntesis de estos dos elementos se busca estructurar una cadena lógica que vincule cada una de las fases del proceso presupuestario con la medición y evaluación del desempeño, apoyado en sistema informático SED, en el que converjan todos los indicadores y resultados relevantes con el propósito de ser utilizados posteriormente por los tomadores de decisiones para la asignación presupuestal, la mejora administrativa y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

Principales fortalezas

1. *Enfoque incremental de implementación.* La estructura normativa e institucional favorece un proceso de implementación incremental de la política de evaluación de desempeño, el cual, permite la paulatina adaptación de los distintos actores involucrados (dependencias de gobierno, la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Coneval). Este enfoque evitará una implementación disruptiva que ocasione tensiones y conflictos al interior del gobierno.
2. *Alcance comprehensivo.* El diseño de la propuesta tiene contemplado un esquema comprehensivo de evaluación del desempeño que no sólo se centre en mejorar la racionalidad y la efectividad en la asignación del gasto público, sino que también busque una modernización profunda del sector público a través de proceso de aprendizaje continuo.

3. *Discurso a favor de cambio cultural de la AP.* Al menos discursivamente, se identifica una intencionalidad por parte de los entes coordinadores de la política (específicamente la SHCP, la SFP y el Coneval) de propiciar un cambio en la cultura organizacional por medio del cual se vaya transitando hacia un esquema de rendición de cuentas mucho más amplio, en el que se incorpore la visión de desempeño a la visión de tradicional de control legal y de gestión.
4. *Participación de actores externos al gobierno en las tareas de evaluación.* Si bien la estrategia de evaluación está dirigida por el Ejecutivo, el sistema de valoración de la acción gubernamental se basa en la contratación de actores externos, lo cual, garantiza conocimientos técnicos necesarios para realizar una evaluación adecuada. Por otro lado, asegura niveles mínimos de imparcialidad y confiabilidad requeridos para los estudios realizados mediante la incorporación de instituciones educativas, consultorías y organizaciones de la sociedad civil al proceso de evaluación.
5. *Carácter público de las evaluaciones y de las matrices de indicadores de los programas presupuestales.* Gracias al carácter público que tienen tanto los resultados de las evaluaciones realizadas a los distintos programas de la APF como a sus respectivas matrices de indicadores, se fortalecerán los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Consecuentemente, se esperaría contar con una ciudadanía mucho más informada y exigente sobre el desempeño del Gobierno Federal.
6. *Utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).* Asimismo, y con base en la información generada por las evaluaciones, se pretende aprovechar las TIC para construir un esquema informático comprehensivo (el SED) que sea utilizado por los distintos agentes involucrados en el proceso de definición y aprobación de la asignación del gasto federal con el fin de adecuar los términos del debate político, al introducir más insumos de información al debate presupuestal.

Principales debilidades

1. *Esquema de evaluación limitado sólo a programas.* No existen las bases institucionales y normativas para llevar a cabo una evaluación sistémica integrada tanto horizontal como verticalmente, conciliando los niveles macro (políticas), meso (programas y dependencias), y micro (desempeño de los servidores públicos). Se corre el riesgo de disponer de información incompleta para la toma de decisiones, la asignación presupuestal y la rendición de cuentas.
2. *Riesgo de concentración de la reforma en su dimensión de control presupuestal y calidad del gasto.* A pesar del diseño multidimensional de la estrategia (calidad del gasto—modernización administrativa—mejora continua de los programas), el énfasis de la política está en la articulación de pbr. Hasta el momento solamente se ha propiciado un cambio *instrumental* (por medio de adecuaciones a la Estructura Programática y al formato del presupuesto) y no se han introducido mecanismos que modifiquen las relaciones políticas y organizacionales y que propicien la utilización de la información sobre desempeño.
3. *Falta de incentivos para el uso de la información de desempeño.* El discurso que abanderaba la utilidad de los mecanismos de evaluación de desempeño para mejorar la toma de decisiones y la distribución de recursos asignados, su introducción no fue acompañada de una mayor flexibilización en las estructuras burocráticas, aspecto clave para incentivar la utilización de la información para que los funcionarios públicos responsables cuenten con herramientas para cumplir con lo anterior. Asimismo, existe el riesgo de que las dependencias opten por una estrategia de cumplimiento de los requisitos legales (evaluación y medición del desempeño, selección de indicadores, etcétera), sin ningún referente de mejora claro.
4. *Anomalías en la relación de las dependencias y los evaluadores.* Al ser las propias dependencias quienes llevan a cabo

la contratación, se corre el riesgo de “captura” a manos de los evaluadores, quienes pueden recurrir a retrasos de pago y otros recursos para incidir en los resultados de sus evaluaciones. Asimismo, existen problemas en la relación entre los evaluadores externos y el Coneval, debido a la rigidez de la metodología de evaluación propuesta por este último, así como a la confusión que se ha generado para el llenado de los avances en las matrices de indicadores.

5. *Ausencia de una estrategia de información útil, relevante y orientada a las distintas necesidades de los diversos actores clave en la acción gubernamental.* El Ejecutivo no es el único usuario potencial de la información de desempeño, el Congreso y la ciudadanía también lo son. Por lo tanto, tendrían que ser diseñados mecanismos informáticos adecuados que permitan una utilización selectiva y ágil de la información sobre desempeño que sirva de insumo en diversas áreas de incidencia. En este sentido, el acceso a la información no es suficiente; debe ahondarse en la posibilidad de obtenerla con la pertinencia y selectividad suficiente. Un desfase en el tipo de información relevante puede provocar que todo el esfuerzo de medición y de generación de indicadores termine por desvanecerse en una arena eminentemente política.
6. *Compatibilidad del SED con el PMG.* Al menos en principio, ambas estrategias funcionan por separado y parten de concepciones valorativas —y objetivos de política pública— diferentes e incluso contradictorios: mientras el SED tiene como objetivo fundamental modificar la lógica en la asignación del gasto público, el PMG parte de una visión mucho más amplia y compleja de cambio de las dinámicas y rutinas organizacionales que rigen la actividad gubernamental. El único punto de convergencia reconocido hasta ahora es el rubro de “Austeridad y disciplina del gasto”. El resto de las demás áreas estratégicas consideradas en el PMG jugarían un papel secundario, dado el gran peso político de la SHCP y el retardo por parte de la SFP en dar a conocer una versión

definitiva y operativa del PMG. A esto se agrega el amplio grado de complejidad que supondría su puesta en marcha.

Es el uso que se le dé a la información de desempeño el que define el alcance de la política, así como el éxito que tendrá a futuro. A la luz de las fortalezas y debilidades observadas anteriormente, es posible identificar algunas áreas en las que otros actores, aparte del Ejecutivo, podrían incidir. El Congreso y la ciudadanía (organizada o no) son actores clave para que la política impulsada por el Ejecutivo sea exitosa y efectivamente contribuya a los objetivos que se plantea. Brevemente, son las siguientes.

LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN

A continuación, se ofrecen algunas ventanas de oportunidad que se abren para el Congreso de la Unión en el corto y mediano plazo y que pueden incidir decisivamente en una mejor implementación de la política de evaluación del desempeño, así como en un fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos democráticos. A continuación se destacan las principales:

1. *La información del SED para ampliar el debate público e informado sobre las asignaciones presupuestales en ámbitos clave.* Desde la presentación del primer formato de PBR por parte del Ejecutivo Federal en 2008, se abrió la posibilidad real de que los legisladores accedan al banco de información de indicadores del SED, así como a los resultados de las evaluaciones. Estas herramientas pueden ser un arma muy poderosa para la discusión y la negociación de las asignaciones finales de gasto, así como para valorar la continuidad y el fortalecimiento de ciertos programas federales.
2. *La información del SED para sustentar las actividades parlamentarias.* La información de desempeño no sólo debe ser

utilizada para conocer los resultados de los programas públicos y dependencias federales. Los mismos legisladores han de reconocer la utilidad y la pertinencia de este sistema para sus actividades parlamentarias. Incluso, pueden solicitar adecuaciones a la entrega de la información sobre desempeño por parte del Ejecutivo.

3. *Adecuaciones al entramado institucional de la política.* En una visión de mediano plazo, será necesario hacer adecuaciones al entramado institucional de forma que se atenúen las limitaciones y debilidades de la política. El papel del Congreso en este proceso es crucial para respaldar la consolidación de un esquema de evaluación mucho más integrado que trascienda la visión centrada en programas e incorpore una valoración *sistemática* de la acción gubernamental en su conjunto (políticas, programas y funcionarios públicos). Además, depende del Congreso la definición de parámetros y criterios claros para la evaluación de programas que reduzca las tensiones y confusiones con los evaluadores externos, causada por los rígidos criterios con los que se cuenta, y que permita la producción de mejores evaluaciones. Finalmente, también se puede fomentar el robustecimiento de la visión de orientación a resultados al proponer una mayor vinculación entre la evaluación del desempeño y la articulación de una estrategia mucho más activa de modernización y reforma del sector público en su conjunto, incrementando, con esto, la utilidad de la estrategia implementada.
4. *Realización de metaevaluaciones y fortalecimiento de los esquemas de auditoría del desempeño.* En su función primordial de contrapeso al Ejecutivo, el Legislativo puede convertirse en un actor que, por una parte, revise y *evalúe* la idoneidad de los instrumentos y herramientas utilizadas por el Ejecutivo para evaluar el desempeño y, en caso necesario, proponer recomendaciones de mejora que permitan un afinamiento de la estrategia. Por otra parte, la redefinición y la utilización estratégica de los mecanismos de *audi-*

toria del desempeño (que ya se contemplan en la legislación mexicana, pero que aún son limitados en su alcance) es un arma privilegiada con la que cuenta el Congreso para consolidar un sistema de *vigilancia cruzada* de la acción gubernamental.

5. *Promoción de la transparencia y accesibilidad a la información sobre los programas hacia la ciudadanía.* Finalmente, y ante la posibilidad con la que cuenta el Legislativo de acceder a la información del SED, sería posible pensar en el rol del Congreso como promotor de una mayor transparencia y accesibilidad a la información sobre los programas hacia la ciudadanía. Si el Congreso impulsa una estrategia de sistematización y ordenamiento de la información relevante que permita a los ciudadanos acceso ágil, sencillo y oportuno a los resultados de los programas federales y, consecuentemente, puedan tomar mejores decisiones y exigir un mejor desempeño al gobierno, su incidencia alcanzará las consecuencias más deseables.

LAS VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA LAS OSCS

Las organizaciones de la sociedad civil (OSCS) pueden jugar un papel relevante en el fortalecimiento de esquema de incentivos y castigos exógenos a la AP orientados a incrementar el grado de utilización de la información derivada de las evaluaciones por distintos actores. Esto puede lograrse si las OSCS desempeñan las siguientes funciones tendientes a mejorar la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la deliberación pública en el marco de la política de evaluación del desempeño:

1. *Reducir las “barreras de acceso” de actores externos al Poder Ejecutivo con real o potencial interés en los resultados de las evaluaciones de desempeño.* Si bien la nueva política de evaluación contempla el acceso público a las evaluacio-

nes realizadas a cada uno de los programas federales, no se prevé ningún esquema o plataforma que permita un acceso adecuado a la información. En este sentido, es de preverse que sólo un reducido grupo de individuos u organizaciones con la capacidad para comprender adecuadamente los aspectos técnicos de la evaluación y sus implicaciones puedan hacer uso de éstas. En consecuencia y a la luz de experiencias internacionales, el capítulo anterior hace referencia a los instrumentos que podrían ser utilizados para superar esta limitante.

2. *Contribuir a la apertura y al fortalecimiento de espacios para la deliberación pública con base en los resultados de las evaluaciones.* Mejorar la accesibilidad de los actores interesados a la información derivada de las evaluaciones de desempeño es importante pero insuficiente para incidir en la forma en la que se toman de decisiones al interior del gobierno y en la legislatura. En este sentido, tanto el Ejecutivo como el Congreso tienen delante una interesante ventana de oportunidad para abrir espacios al interior sí mismos, o bien, promoverlos en ámbitos como el académico o civil, sobre el alcance y características del valor público que agregan los programas gubernamentales existentes, las prioridades de asignación presupuestal, así como sobre la calidad, utilidad y pertinencia de los ejercicios de evaluación realizados en el marco de la política de evaluación del desempeño. Recordemos que la existencia de instrumentos y mecanismos de evaluación del desempeño *per se* no mejoran la actuación gubernamental, sino existen actores dispuestos a movilizar su potencial inherente.
3. *Generar evidencia para la adecuación y mejoramiento de la política de evaluación.* Una de las principales omisiones de la política de evaluación del desempeño mexicana es la ausencia de una instancia que evalúe a las entidades responsables de coordinar y efectuar las evaluaciones en el Ejecutivo, de forma tal que establezcan procesos de rendición de cuentas de los órganos evaluadores y una mejora continua

de sus funciones evaluativas. Este tipo de funciones son clave para el éxito de los sistemas de evaluación del desempeño y, por lo regular, suelen ser responsabilidad del órgano superior de fiscalización (en el caso mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, ASF). Sin embargo, las OSCS también pueden contribuir de forma importante pugnando porque la política de evaluación del gobierno federal reconozca la valía de este tipo de ejercicios y atribuya funciones formales a la ASF en este sentido, tal y como sucede en otros países del mundo. Este aspecto es importante, pues una metodología evaluativa deficiente, proveniente de un sistema de evaluación débil en su concepción y en su implementación, puede derivar en información de cuestionable validez y, por tanto, a tomar decisiones equivocadas.

4. *Generar evidencia para mejorar la rendición de cuentas horizontal a partir del fortalecimiento de las auditorías de desempeño.* Como se analizó en el capítulo sexto, un importante recurso con el que cuenta la ASF es su atribución de realizar auditorías de desempeño al Ejecutivo. Con su énfasis en la consistencia del diseño de los programas en su etapa de implementación inicial, la nueva política de evaluación genera un piso mínimo de instrumentos de diseño de los programas (objetivos, metas, indicadores, estándares) que, en teoría, deberían facilitar a la ASF su función como auditora del desempeño del Ejecutivo. Sin embargo, sin el monitoreo externo de otros actores tanto al Ejecutivo como a la propia ASF, el potencial de realización de esta posibilidad puede quedarse justo en eso: en una posibilidad. Se abre pues, otra ventana de oportunidad para la participación de las OSCS.
5. *Identificar, documentar y divulgar buenas prácticas de desempeño y de evaluación.* Si bien es cierto que la política de evaluación del desempeño es de reciente introducción a la AP, existen dependencias y ámbitos de la misma que cuentan con una importante tradición y cultura de evaluación de sus programas y de introducción de arreglos organizati-

vos orientados a entregar sus programas y servicios con sensibilidad, eficacia, eficiencia, equidad y transparencia a sus usuarios/beneficiarios. No obstante, es muy común que la riqueza y potencial de replicación de estas experiencias se pierda en los mares del bullicio burocrático en detrimento de las posibilidades de modernización de la propia AP. La política de evaluación abre una oportunidad valiosa para identificar de forma más sistemática este tipo de casos y brinda los elementos básicos que facilitan su documentación y divulgación. Las oscs, a través de sus trabajos de monitoreo y metaevaluación, están en un lugar privilegiado para realizar este tipo de tareas que, además, se convierten en una excelente forma de reconocer y premiar públicamente a los actores que hacen bien las cosas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Méndez, Patricia C. y Gabriela Rangel Faz. “Debate en torno al papel del Congreso en la evaluación del desempeño de la Administración Pública Federal” en *Rumbo Rural*, v. 7, México, 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.
- Anderson, Barry. “Performance Budgeting: A Users Guide”, documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Presupuestos basados en Resultados, México, 2008.
- Arellano Gault, D. *et al.* “Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)” en *Reforma y democracia*, Caracas, 2000.
- _____. “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.
- _____. “Modernización presupuestal: ventajas y desventajas de los presupuestos por resultados. El papel del Poder Legislativo”, ponencia presentada en la mesa redonda El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales, CEDRSSA, México, 2008.
- _____ y Gil, R. “Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-oriented Budget in Colombia, Mexico and Venezuela”, documento de trabajo 130, CIDE, México, 2003.
- _____, Walter Lepore y Efraín Coronilla Cruz, “La importancia del aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Des-

- empeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza” en *Buen gobierno*, v. 3, 2007.
- Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, IRPP, Montreal, 1995.
- Auditoría Superior de la Federación, *Objetivos del Programa Anual de Actividades*, México, 2008a <www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Plantrab.pdf>.
- _____. *Metas del Programa Anual de Actividades*, México, 2008b <www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Caltrab.pdf>.
- _____. *Resumen Ejecutivo del Informe de resultado de la revisión de la cuenta pública 2006*, México, 2008c.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa para la implementación de un sistema de Presupuesto basado en Resultados en México. Plan de Operaciones*, 2008.
- _____. y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Washington y Caracas, 2007.
- Batley, Richard, “The New Public Management in Developing Countries: Introduction and Implications for Policy and Organizational Reform” en *Journal of International Development*, núm. 11, 1999.
- Barzelay, Michael, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions” en *Performance Auditing and the Modernization of Government*, OCDE, París, 1996.
- _____. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México, 1998.
- _____. *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, FCE, México, 2003.
- Behn, Robert, “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures” en *Public Administration Review*, 2003.
- Bouckaert, Geert y B. Guy Peters, “Performance Measurement and Management: The Achilles’ Heel in Administrative Modernization”, *Public Performance & Management Review*, v. 25, n. 4, 2002.

- _____ y John Halligan, "Managing Performance", Routledge, Londres, 2008.
- Boyne, George. *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998.
- Brunsson, Nils y Johan Olsen. *The Reforming Organization*, Routledge, Londres, 1993.
- Cámara de Diputados. *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, México, 2007a.
- _____. *Observaciones a la propuesta de la SHCP para la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2007b.
- _____. *Opinión que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en torno a la propuesta del Sistema de Evaluación de Desempeño*, México, 26 de junio de 2007c.
- Cardozo Brun, Irma Myriam. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2006.
- Carrillo, Alejandro y Gildardo Campero. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 2003.
- Castañeda Sabido, Fernando. *La percepción de la ASF en la sociedad*, Centro de Estudios de Opinión Pública y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, México, 2007.
- Chávez, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000.

- Chelimsky, Eleanor. "On Fulfilling the Accountability Purpose of Audit Evaluation: Integrating Politics and Public Involvement" en *Auditing for Social Change, a Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability*, Secretariado de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2007.
- Christensen, Tom y Per Laegreid. *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Ashgate, Burlington, 2001.
- Christoplos, I. "Humanitarianism and Local Service Institutions in Angola", *Disasters*, 1998.
- Clark, J. "The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector", *World Development*, 1995.
- Cohen, Jean y Andrew Arato. "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación" en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Metodología del Marco Lógico*, Boletín del Instituto, núm. 15, 2004.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Aspectos Jurídicos Generales en la Revisión de la Cuenta Pública*, UEC, México, julio de 2006.
- Coulson, Andrew. *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and the Public Services*, Policy Press, 1998.
- Consejo Nacional de Evaluación. "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 2005.
- Cracknell, B., y Rednall, J. "Defining Objectives and Measuring Performance in Aid Projects and Programmes", *EV*, 384, Evaluation Department: Overseas Development Administration, Londres, 1986.

- Cunill, Nuria y Sonia Ospina. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, CLAD, Caracas, 2003 (versión electrónica).
- Currístine, Teresa. "Government Performance: Lessons and Challenges", *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, núm. 1, 2005.
- Davies, I. "Evaluation and Performance Management in Government", *Evaluation*, 5:2, 1999.
- Diamond, Jack. "Performance Budgeting: Managing the Reform Process", documento de trabajo WP/03/33, International Monetary Fund, Washington, 2003.
- Dutton, Harold S. "Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido" en Aimée Neri, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, ASF, México, 2007.
- Neri, Aimée. "Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional" en *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, 2007a.
- . "La Auditoría Superior de la Federación. Un balance", en *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, 2007b.
- Fox, Johathan *et al.* (eds.). *Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, FUNDAR/Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.
- García, S. y N. Armijo. *ONGs Definición Presencia y Perspectivas*, FAMX-DEMOS, México, 1997.
- Gasper, Des. "Logical Frameworks: Problems and Potentials", 2001 <<http://winelands.sun.ac.za/2001/Papers/Gasper/%20Des.htm>>.
- Glynn, John. "Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities and the Role of Performance Auditing", en OCDE, *op.cit.*, 1996.

- González, Alejandro. "Exploring New Roles of Civil Society Organisations in the Provision of Public Services in Mexico", International Development Department, School of Public Policy, Reino Unido, 2004.
- _____. "Apuntes teóricos e históricos de la emergencia y evolución de las organizaciones civiles mexicanas", documento de trabajo núm. 3, GESOC, A.C., México, 2008.
- Government Accountability Office. *Performance Budgeting, Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, Washington, 2004.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbert. *Project Cycle Management (PCM) and Objectives-Oriented Project Planning (ZOPP): Guidelines*, GTZ, Eschborn, 1996.
- Hatry, Harry. *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington, DC, 1999.
- Havens, Harry. "Management Controls, Audit and Evaluation" en Salvatore Schiavo, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999.
- Heinrich, Carolyn. "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness" en Peters, B. y Pierre J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, age, Londres, 2003.
- Hirschman, Albert. *The Passions and the Interests: Political Argument for Capitalism before its Triumph*, Princeton University Press, 1977.
- Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, v. 69, 1991.
- _____. y M. Jackson. *La argumentación administrativa*, Universidad Autónoma de Coahuila/FCE, México, 1997.
- Hughes, Richard. "Performance Budgeting in the UK. Ten Lessons from a Decade of Experience", documento elaborado para la Conferencia Internacional sobre Presupuesto basado en Resultados, Ciudad de México, 2008.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Eva-

- luación de la Educación”, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de agosto de 2002.
- Insunza, E. y A. Olvera (coords.). “Introducción” en *Descentralización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Porrúa, México, 2007.
- Larbi, George. “The New Public Management Approach and Crisis States”, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 1999.
- “Ley Federal de Entidades Paraestatales”, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de marzo de 1986.
- “Ley General de Desarrollo Social”, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de enero de 2004.
- “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 2006.
- “Ley General de Desarrollo Social”, *México, 2006* <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 1976.
- Lynn, Laurence Jr. “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for Public Administration Review”, *American Society for Public Administration*, 2001.
- MacArthur, J.D. “The Logical Framework” en F. Analoui (ed.), *Realities of Managing Development Projects*, Avebury, Aldershot, 1994.
- March, James y Johan Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, FCE, México, 1997.
- May, Peter. “Policy Learning and Failure”, *Journal of Public Policy*, v. 12, núm. 4, 1992.
- McCourt, W. “Moving the Public Management Debate Forward” en McCourt, W. y Minogue, M. (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the*

- Third World State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2001.
- Mena Mora, Amalia. “El marco institucional y la supervisión de la ASF: la auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002”, *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, ASF, México, 2005.
- Merton, Robert. *Social Theory and Social Structure*, Free Press of Glencoe, Nueva York, 1957.
- Minogue, M. *Theory and Practice in the Analysis of Public Policy and Administration*, Hill, 1997.
- . “Should Flawed Models of Public Management Be Exported? Issues and Practices” en McCourt y Minogue (eds.), *op. cit.*, 2001.
- Montesinos Julve, Vicente. “Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas”, *Revista Española de Control Externo*, v. 4, 2000.
- Moore, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Mora, M., “Responsabilización por el Control de Resultados” en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- Mulgan, R. “Accountability: an Ever-expanding Concept?”, *Public Administration*, v. 78, 2000.
- Muñoz, Ramón. *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del presidente Fox*, FCE, México, 2004.
- National Audit Office. *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, HC 272 Session 1999–2000, The Stationery Office National Audit Office Press Office, Londres, 2000.
- Niskanen, William. *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, Chicago, 1971.
- OCDE. “Performance Budgeting in OECD Countries”, *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, núm. 1, París, 2007.
- OCDE/PUMA. *In Search of Results, Performance Management Practices*, OCDE Publishing, París, 1997.

- Olvera, Alberto (comp.). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.
- _____. “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil” en Jorge Cadena (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2004.
- Ospina, S. et al. “Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability”, *Public Management Review*, v. 6, núm. 2, 2004.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940–1990*, El Colegio de México, México, 1991.
- _____. “La modernización administrativa zedillista: ¿más de los mismo?”, *Foro Internacional*, v. 43, núm. 1, 2003.
- _____ y Geert Bouckaert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.
- _____ y Ernesto Velasco (coord.). *El proceso de modernización en el infonavit, 2001–2006: estrategia, redes y liderazgo*, El Colegio de México, México, 2006.
- Phinder, Miguel Ángel. “Reflexiones y propuestas a partir de las auditorías del desempeño”, ponencia presentada en la mesa redonda El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales, CEDRSSA, México, 2008.
- Polidano, Charles. “The New Public Management in Developing Countries”, Public Policy and Management Working Paper No. 13, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, noviembre de 1999.
- _____. “Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management” en McCourt, Willy y Martin Minogue (eds.), *The Internationalisation of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2001.

- Pollitt, Christopher. "Performance Information for Democracy. The Missing Link?", *Evaluation*, v. 12, núm. 1, 2006.
- _____ y David Held (eds.). *New forms of democracy*, London Sage, Londres, 1986.
- _____ y Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.
- Radin, Beryl. *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington, 2006.
- Rexed, Knut. "The Institutional Foundations for Performance Budgeting: The Nordic Case", documento elaborado para la Conferencia Internacional sobre Presupuesto basado en Resultados, Ciudad de México, 2008.
- Reygadas, Rafael. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.
- Ríos Cázares, Alejandra. "Oficina de Rendición de Cuentas del gobierno de los Estados Unidos de América" en *op. cit.*, 2007.
- Robinson, Marc. "Performance Información for Performance Budgeting", documento elaborado para la Conferencia Internacional sobre Presupuesto basado en Resultados, Ciudad de México, 2008.
- Sahgal, Vinod. "Audit and Legislative Oversight: Developing Country Perspective" en Secretariado de las Naciones Unidas, *op. cit.*, 2007.
- Salcido Aquino, Roberto. "Experiencias de México en auditorías de desempeño", ponencia presentada en Reunión de Trabajo del Comité de Deuda Pública de la Intosai, México, 2003.
- Santiso, Carlos. "Parlamentos y presupuestos, la economía política del control presupuestario en América Latina", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, v. 62, 2006 <www.asip.org.ar/es/areas/publica/cuerpo.php?pagina=../../es/revistas/62/index.php>.

- Schedler, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, v. 32, IFAI, México, 2004.
- Schedler, Kuno. “...And Politics? Public Management Development in the Light of Two Rationalities”, *Public Management Review*, v. 18, 2003.
- Schick, Allen. “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, v. 13, 1998.
- _____. “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, núm. 2, 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2008*, México, 2007a.
- _____. “Sistema de Evaluación del Desempeño”, Presentación del Subsecretario de Egresos, México, 2007b.
- _____. *Sistema de evaluación del desempeño*, Propuesta a la Cámara de Diputados, México, 2007c.
- _____. “Lineamientos Generales para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008”, Circular 307-A-1593, México, 2007d.
- _____. *El Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2008.
- _____. y Coneval. *Programa Anual de Evaluación*, México, 2007.
- _____. y Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2008.
- _____. Secretaría de la Función Pública y Coneval. *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, México, 2007.
- Secretaría de la Función Pública. *Decreto de Medidas de Austeridad Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal*, México, 2006.

- _____. *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, México, 2007a (versión borrador).
- _____. “Transparencia y Mejora de la Gestión en la AFP”, Presentación del Subsecretario de la Función Pública, México, 2007b.
- _____. *Disposiciones Generales del sistema de evaluación del desempeño*, México, 2008.
- Sour, Laura y Laila Mounayer. “Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México”, Documento de trabajo DAP núm. 192, CIDE, México, 2007.
- _____ y Eunises Rosillo. “¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?”, Documento de Trabajo núm. 198, CIDE, México, 2007.
- Scott, Graham. “Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting”, documento elaborado para la Conferencia Internacional sobre Presupuesto basado en Resultados, Ciudad de México, 2008.
- Stewart, John and Kieron Walsh. *The Changing Organisation and Management of Local Government (Government Beyond the Centre)*, Palgrave Macmillan, 1994.
- Stufflebeam, Daniel L. “The metaevaluation imperative”, *American Journal of Evaluation*, núm. 22, 2001.
- Talbot, C. “Public Performance – towards a New Model?”, *Public Policy and Administration*, 1999.
- _____ y Matt Baker. *The Alternative Comprehensive Spending Review*, Manchester, University Press, 2007.
- Taylor, H. “Human Resource Management and New Public Management: Two of a Coin that Has Low Value in Developing Countries?” en W. McCourt y M. Minogue (eds.), *op. cit.*, 2001.
- Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005.
- _____. *Finanzas públicas y fiscalización superior en México*, México, 2006a.

- _____. *Informe de gestión de la UEC 2003–2006*, México, 2006b.
- _____. *Memoria de los trabajos de análisis al informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005*, México, 2007.
- Walsh, Annemarie. “Performance Auditing and Legislative Oversight in the Context of Public Management Reform: The US Experience” en OCDE, *op. cit.*, 1996.
- _____. *et al. Contracting for Change: Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services*, Oxford University Press, 1997.
- Weber, Max. *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México, 1998.
- Wildavsky, Aaron y Naomi Caiden. *The new politics of the budgetary process*, Longman, Nueva York, 1997.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ABG: | Agenda de Buen Gobierno. |
| AP: | Administración Pública. |
| APF: | Administración Pública Federal. |
| ASF: | Auditoría Superior de la Federación. |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BM: | Banco Mundial. |
| CEPAL: | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. |
| Cofemer: | Comisión Federal de Mejora Regulatoria. |
| Coneval: | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. |
| CPYCP: | Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. |
| CVASF: | Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. |
| DMADG: | Decreto de Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la Administración Pública Federal. |
| EFS: | Entidad de Fiscalización Superior. |
| GAO: | Government Accounting Office; Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos. |
| GESOC: | Gestión Social, A. C. |
| Gpr: | Gestión por Resultados. |
| ILPES: | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. |
| IMSS: | Instituto Mexicano del Seguro Social. |
| INEE: | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. |
| Intosai: | International Organization of Supreme Audit Institutions; Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores |

| | |
|----------|--|
| LFPRH: | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. |
| LGDS: | Ley General de Desarrollo Social. |
| LGEPEF: | Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal. |
| ML: | Metodología de Marco Lógico. |
| MML: | Matriz de Marco Lógico. |
| NAO: | National Audit Office; Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. |
| NEP: | Nueva Estructura Programática. |
| NGP: | Nueva Gerencia (o Gestión) Pública. |
| PAE: | Programa Anual de Evaluación. |
| PND: | Plan Nacional de Desarrollo. |
| PART: | Program Assessment Rating Tool; Herramienta de Clasificación de la Evaluación de los Programas. |
| PAVI: | Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones. |
| PBR: | Presupuesto basado en Resultados. |
| PEF: | Presupuesto de Egresos de la Federación. |
| PIPP: | Proceso Integral de Programación y Presupuestación. |
| PND: | Plan Nacional de Desarrollo. |
| PMG: | Programa de Mejoramiento de la Gestión. |
| PPP: | Presupuesto por Programas |
| Promap: | Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. |
| SCJN: | Suprema Corte de Justicia de la Nación. |
| Secodam: | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. |
| SED: | Sistema de Evaluación del Desempeño. |
| Sedesol: | Secretaría de Desarrollo Social. |
| Sicsa: | Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría. |
| SFP: | Secretaría de la Función Pública. |
| SHCP: | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| SIDA: | Swedish International Development Cooperation |

| | |
|--------|---|
| | Agency; Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo. |
| OCS: | Organizaciones civiles |
| OCDE: | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. |
| OIC: | Órganos Internos de Control. |
| OMB: | Office of Management and Budget; Oficina de Presupuesto y Administración de la Casa Blanca, en Estados Unidos. |
| ONU: | Organización de las Naciones Unidas. |
| OSCS: | Organizaciones de la Sociedad Civil. |
| RIASF: | Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. |
| RO: | Reglas de Operación. |
| UEC: | Unidad de Evaluación y Control. |
| USAID: | United States Agency for International Development; Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. |

AUTORES

Daniela T. Barba Sánchez

Egresada de la licenciatura de Relaciones Internacionales de El Colegio de México. Ha sido asistente de investigación de los doctores Jean-François Prud'homme y Gustavo Vega Cánovas en la misma institución. Colaboró en la realización del estudio *El fortalecimiento institucional de las oscs en México*, a cargo de la osc Alternativas y Capacidades. Realizó un proyecto especial de investigación en la Universidad de Tsukuba, Japón, sobre el capítulo de cooperación social del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón con el financiamiento de El Colegio de México y la Fundación Kambayashi. Asistió en la coordinación de conferencias a cargo de la misma universidad y la oficina del BID en Japón sobre las relaciones entre América Latina y ese país, y sobre el futuro de APEC. En el IFE, realizó por un año las funciones de la Jefatura de Departamento en Investigación en Cultura Política, particularmente en el área de diseño de programas anuales de educación cívica para población en condiciones de marginación social. Actualmente es oficial de programa en GESOC, A.C.

Alonso Cerdán Verástegui

Egresado de la licenciatura en Administración Pública de El Colegio de México y de la maestría en Administración Pública en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Participó en proyectos de consultoría en Gerencia Pública, S. C. para la Benemérita Universidad de Puebla, el Gobierno del Estado de Sinaloa, el IFAE y el Conafe; y de forma independiente en otros proyectos entre los que destaca la docu-

mentación de reformas del Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda y la facilitación de procesos para la Secretaría de Educación Pública de Quintana Roo. Es socio fundador e investigador de GESOC, A. C., en donde conduce proyectos de investigación y asistencia técnica con la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, el Instituto Nacional de Cancerología y el Banco Mundial. Fue asistente de investigación de la doctora Fernanda Somuano, coordinadora académica del Centro de Estudios Internacionales del Colmex, habiendo participado en la investigación “El impacto de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la formación de capital social”, financiado por el Indesol y el Colmex. Ha impartido cursos en diplomados sobre políticas públicas en la Universidad Iberoamericana, el CIDE y el INCA Rural.

Moisés Domínguez P.

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de la misma, cuenta con estudios de maestría en Sociología por el Instituto Mora. Es consultor en políticas de bienestar social y especialista en investigación social aplicada en la planeación y evaluación de tales políticas.

Manuel Alejandro González Arreola

Licenciado en Negocios Internacionales por la Universidad La Salle Noroeste y maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham en el Reino Unido (grado obtenido con honores). Adicionalmente, ha realizado cursos en el área de administración pública en el Instituto Europeo de Administración Pública en Barcelona, España, y en el Colegio Británico del Servicio Civil de Carrera, en el Reino Unido. Es fundador y actual director general de GESCO, A. C. Se ha desempeñado como consultor para los sectores público y privado—no lucrativo en las

áreas de diagnóstico y desarrollo organizacional, planeación y gestión estratégica, así como en el diseño e implementación de políticas públicas. En 2005 fue designado coordinador del Comité Técnico de apoyo a la Instrumentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005–20010 del IFE. Ha participado en importantes organizaciones de la sociedad civil como Alianza Cívica. Fue presidente de Ednica, institución de asistencia privada dedicada a trabajar con población infantil y juvenil en situación de calle y de riesgo. Ha ocupado diversos puestos directivos en instituciones públicas como la Dirección de Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el Colegio de México y del Diplomado en Gobernanza y Participación Ciudadana. Cuenta con diversas publicaciones académicas en los temas de sociedad civil, gestión pública y políticas públicas.

Dionisio Zabaleta Solís

Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus líneas de investigación se han centrado principalmente en temas de gobernanza y redes de política pública en el ámbito local mexicano, la calidad del gobierno y los procesos de reforma administrativa del sector público (particularmente la introducción del paradigma gerencialista en países en vías de desarrollo). Ha participado como consultor en distintos proyectos para el sector público (principalmente para las entidades federativas) y participó en el proyecto “Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales” financiado por Sedesol y elaborado por el Colmex, CIESAS y Fundar. Se desempeñó como analista político y de medios en la Coordinación General de Asesores de la Gubernatura en el Gobierno del Estado de Oaxa-

ca. Actualmente se desempeña como investigador asociado en el CIDE y como investigador externo en GESOC, A. C.

Martha Fabiola Zermeño N.

Licenciada en Economía con estudios de maestría en Política Económica por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa misma universidad. Es consultora en políticas de bienestar social y especialista en estudios de género e investigación social aplicada en la planeación y evaluación de tales políticas.

¿Gobernar por resultados?

se terminó de imprimir

en octubre de 2008

en los talleres de Documaster

Av. Coyoacán 1450, col. del Valle,

03220, México, D. F.

Se usó la familia tipográfica Century Schoolbook

de 10 puntos y 13 de interlínea.

