

CAPÍTULO 1.

LA EVALUACIÓN EN LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP): FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

Una característica de la AP en los últimos años ha sido el crecimiento del sector público en términos de sus escalas y la diversidad de actividades. Lo anterior, ocurre paralelamente a una creciente importancia de la rendición de cuentas, resaltando tanto la responsabilidad por los resultados de las políticas y sus programas, así como la necesidad de disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones (Guzmán, 2005). En este sentido, la AP ha intentado evolucionar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos (valor público).

Parte fundamental del buen rumbo de la administración pública es contar con una gobernanza eficaz, en el sentido de promover una mayor calidad y atención en el servicio público, de esta manera, contribuir al correcto diseño e implementación de políticas públicas que sean el factor primordial para el desarrollo del Estado. Uno de los elementos principales utilizados para el logro de lo anterior son los mecanismos de evaluación gubernamental. El objetivo principal de la evaluación es conocer la eficacia y eficiencia de la gestión y de los programas y políticas implantadas. Su finalidad es identificar si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene un verdadero sentido.⁶ Por lo tanto, se presenta la necesidad de una articulación entre estos elementos.

La necesidad de definir el futuro a seguir para la construcción de un Estado acorde a las características del nuevo siglo, ha dado lugar a todo un cuerpo teórico conocido como *Nueva Gestión Pública (NGP)*.⁷ En este marco, es

6 Aunque la temática de evaluación no es nueva, la preocupación actual por la evaluación de la gestión pública se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de las instituciones públicas. En realidad, se puede hablar de un cambio de paradigma en la AP en los últimos veinte años del siglo xx, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases teóricas y conceptuales tienen visiones comunes (Cabrero, 1995; Ospina, 1999).

7 En diferentes contextos existen diversas definiciones de la NGP. Por lo tanto, se destaca la definición de Ch. Hood (1989) estableciendo siete componentes que fundamentan el concepto de evaluación dentro de la estructura gubernamental: *la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y; una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos*. Se destaca de lo anterior la importancia de medir los resultados en base a indicadores claros de desempeño. En esta vertiente, se confirma la importancia que la NGP brinda a los sistemas de evaluación; sobre todo, por el impacto y beneficio que aporta a las organizaciones y a las políticas públicas implantadas.

fundamental analizar teóricamente la importancia de la evaluación bajo la perspectiva de la NGP, ya que se ha concebido como uno de los pilares para impulsar el cambio y la modernización de la AP. De lo anterior, se considera importante presentar un marco teórico de lo que ha sido este enfoque y sus principales principios; sobre todo, puntualizar la importancia de la relación entre gestión, políticas públicas y su respectiva evaluación; pues dichos elementos en conjunto, son un factor esencial para fortalecer el desempeño de la AP. Por lo tanto, una oportunidad para incrementar las capacidades institucionales en un ámbito de los gobiernos locales.

1.1. El enfoque de evaluación en un contexto internacional.

La corriente de modernización del Estado es un fenómeno generalizado en los últimos veinte años no sólo en América Latina, sino a nivel mundial.⁸ Las raíces de estas transformaciones se encuentran en un período de cambio político que ha coincidido con una crisis económica tan severa como aquella de la Gran Depresión. Pero si en los años treinta la crisis se manifestó como una crisis en el mercado, en los años ochenta ésta se caracterizó por ser una crisis del Estado (Whittingham y Ospina, 2000). Los procesos de reforma y modernización del Estado forman parte del panorama que caracteriza el cambio de siglo. Uno de los rasgos dominantes en los procesos de modernización del Estado ha sido el énfasis en la necesidad de crear sistemas de evaluación de las acciones gubernamentales, teniendo la finalidad de conocer tanto el impacto de los programas como el desempeño de quienes los manejan (Cabrero, 1995).⁹

En un contexto latinoamericano, existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear mecanismos de seguimiento y control. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de las organizaciones, los programas y las políticas públicas (CLAD, 1998). Ello supone tener instru-

8 Esta nueva filosofía de gestión, que sugiere un paso de la gestión pública burocrática a la gestión pública gerencial, ha sido denominada *neo-gerencialismo* o *Nueva Gestión Pública (NGP)* por diversos estudiosos del fenómeno en más de una región del mundo (CLAD, 1998; CEPAL, 1998). Este movimiento que se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, luego se desarrolla con matices diferentes en los Estados Unidos, también ha influenciado las prácticas de gestión de países en otras áreas geográficas y en otros niveles de desarrollo, como Malaysia y Singapur en el Asia, y en Brasil dentro de América Latina. Véase Banco Mundial (2007).

9 De esta manera, durante las dos últimas décadas el imperativo de modernizar el Estado ha marcado el pensamiento y acción de investigadores, docentes y miembros del propio aparato estatal en sus diferentes niveles. La meta fundamental sigue siendo la generación de Estados eficientes, capaces de articular soluciones a las demandas sociales, económicas y políticas. Véase Whittingham y Ospina (2000).

mentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles *micro* y *meso* de la gestión, pero ubicándolos dentro de un contexto más amplio que se relaciona con otros niveles de la acción estatal, nacional, local y sus interacciones con otros actores de la sociedad civil (Ospina, 2000), es decir, contar con una *política integral de evaluación*. Por lo tanto, la aplicación de la evaluación gubernamental representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar el proceso de modernización del Estado.

A manera de análisis se retomarán las experiencias latinoamericanas de Colombia y Chile, ya que ilustran una variedad de respuestas a estos aspectos. Efectivamente, ellos representan dos propuestas diferentes para asumir el mismo reto. En el caso de Colombia, esta política se enmarca dentro de un mandato constitucional a partir de la reforma de 1991 y se crea una oficina especial en el Departamento Nacional de Planeación en 1993.¹⁰ En la experiencia de Chile, la estrategia surge como parte del esfuerzo del Ejecutivo por modernizar la gestión, asumido en 1994 por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMPG) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES).¹¹ Por lo tanto, ambas experiencias dejan en claro elementos fundamentales que soportaran a la gestión pública del futuro: *voluntad política, liderazgo y la institucionalización del enfoque de gestión para resultados*. En otras palabras, visualizan su nación hacia el futuro.

Los dos países han desarrollado un conjunto de actividades que demuestran el compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados y con su prioridad para implementar sistemas de medición de los mismos (vínculo gestión-políticas-evaluación). Como primer punto, se destaca el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) utilizado en Chile; puntualizando, que se ha elaborado progresivamente a lo largo del tiempo, en respuesta a presiones fiscales, y como consecuencia del nuevo panorama de reformas del sector público (Banco Mundial, 2007).

10 En el caso de Colombia, desde un principio el énfasis se establece en la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) para que contribuya al proceso de modernización del Estado. De esta manera, se guían las decisiones tomadas desde una organización de carácter técnico-académico más que político. Véase Zaltsman (2006) y Villarreal (2007).

11 Acerca de la experiencia de Chile, la visión se centra en la creación de un programa sistemático de modernización de la gestión pública, cuyas múltiples iniciativas incluyen acuerdos institucionales que requieren un fuerte componente de evaluación del desempeño; estos aspectos guían las decisiones tomadas conjuntamente por dos organizaciones, una de carácter más político y la otra con orientación más técnica. Véase Muñoz (2005) y Ríos (2007).

Cuadro 1 PRODUCTOS PRINCIPALES DEL SYE EN CHILE

1997	<ul style="list-style-type: none">• Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG).• Balances de Gestión Integral (BGI).
1998	<ul style="list-style-type: none">• Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), comprometiendo objetivos expresados en indicadores del desempeño.
2000	<ul style="list-style-type: none">• Nuevo impulso a los Balances de Gestión Integral (BGI).
2001	<ul style="list-style-type: none">• Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (FCGPG).• Reformulación del (PMG), con la modalidad denominada programa marco, contribuyendo al desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública.
2002	<ul style="list-style-type: none">• Modalidad de Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG).
2005	<ul style="list-style-type: none">• Adicionalmente al programa marco, se define en los PMG el Programa Marco Avanzado (PMA), consistente en un modelo de acreditación externa de gestión según norma ISO 9001: 2000.

Fuente: Adaptado de Ríos (2007).

Lo interesante en el caso de Chile no es la larga lista de tipos de SyE con los que cuenta; sino los resultados provenientes de los sistemas de seguimiento, y en particular, la utilización intensiva de las conclusiones resultantes de los mismos. En base a la evaluación reciente del Banco Mundial (2005) sobre el sistema de SyE de Chile, reveló que las evaluaciones gubernamentales (que se subcontratan a consultores y a círculos académicos), son utilizadas por el Ministerio de Hacienda para sus decisiones de asignación de recursos dentro del proceso presupuestario, para mejorar la gestión y la eficiencia de los ministerios sectoriales en los programas de que son responsables (Banco Mundial, 2005).¹²

12 El importante papel del Ministerio de Hacienda y su relevante posición en el gobierno –mucho mayor que la de los ministerios (Secretarías) de hacienda de la mayoría de los países– es una fortaleza para la sostenibilidad del sistema de SyE del gobierno de Chile. No obstante, un efecto negativo de la decidida aplicación de esta información por parte del Ministerio de Hacienda ha sido el bajo nivel de identificación y utilización de la misma por los ministerios sectoriales y sus organismos. Éstos, no han aprovechado debidamente la oportunidad que se les ofrece de utilizar la información para su propia planificación estratégica, formulación de políticas y actividades habituales de gestión. El Ministerio de Hacienda vela también porque la información sobre el SyE se transmita en su totalidad al Congreso, que a su vez la valora altamente. Véase Banco Mundial (2007).

En la experiencia de gestión de Colombia, en 1991 decidió crear un sistema de SyE definido como SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública). Las funciones que cumple este sistema son implementadas a través de una serie de instrumentos que en este caso, pretenden medir la eficacia y la eficiencia de la administración en la formulación y ejecución de políticas y programas sectoriales; además, generar información sobre el cumplimiento de metas, calidad, efectos, cobertura e impactos (Ospina y Ochoa, 2003: 176).

Cuadro 2 PRINCIPALES FUNCIONES DEL SINERGIA

Monitoreo	Evaluación
<ul style="list-style-type: none">• Sistema de seguimiento a metas que verifica el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por los ministerios y agencias sectoriales, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Plan Nacional de Desarrollo. El sistema cuenta con una variedad de indicadores que miden insumos, procesos, cobertura y productos de las actividades gubernamentales seleccionadas. El sistema se alimenta básicamente a través de Internet y genera información permanente de acceso al público sobre la gestión del gobierno en términos del cumplimiento de lo planeado. La información es retroalimentada directamente por los ministerios y agencias sectoriales.	<ul style="list-style-type: none">• Cuenta con evaluaciones focalizadas que son valoraciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones del Estado. De esta manera determina sus efectos, y establece su relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Los criterios que se utilizan para seleccionar los programas o políticas a evaluar son: la cantidad de recursos que ejercen, las características de la población, la importancia del sector, la naturaleza innovadora de la actividad y finalmente, su potencial para ser replicada.

Fuente: Adaptado de Zaltsman (2006) y CONPES (2004).

Las evaluaciones que hasta el momento se han realizado son de impacto, utilizando metodologías rigurosas, contemplando grupos de tratamiento de información y control. Para este propósito, se ha tomado como esquema de contratación un proceso de licitación competitivo para contratar evaluadores externos, ya sea dentro del ámbito académico como en el de empresas consultoras nacionales o internacionales (Mackay, 2006: 9).

Las ventajas que en términos del Banco Mundial (2007) se destacan de este modelo son las siguientes:

- Muy alto nivel de utilización del subsistema de seguimiento por el presidente y su despacho;
- Información de desempeño utilizada para establecer metas de desempeño para los ministros, sus ministerios y dependencias;
- Informe público acerca del logro de las metas de desempeño, –cuando no se logran, los gerentes tienen que dar explicaciones públicas de lo sucedido–;

36 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

- Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa en un proceso transparente, otros ministerios y el Congreso las consideran muy verosímiles.
- Las evaluaciones se planean y se llevan a cabo dentro de un enfoque de colaboración, en las que participan el departamento de planeación y los ministerios y dependencias sectoriales, y
- Toda la información de SyE se hace pública y se remite al Congreso.

En resumen, se destaca que los procesos de modernización del Estado, están íntimamente relacionados con los casos anteriores, como lo ilustra el informe de la CEPAL en 1998 –sobre la reforma fiscal– cuando propone lo siguiente: “Ni las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios, si el modelo de AP que las ejecuta no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos” (CEPAL 1998: 262). Esta es la idea principal dentro de la cual, se justifica la preocupación por mejorar la gestión pública en un marco global, que permita fortalecer la capacidad propia del Estado y de sus acciones implantadas.

Cuadro 3 UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN EN UN CONTEXTO LATINOAMERICANO

Establecer claramente los diferentes niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de ellas (“*accountability*”).

Garantizar una gestión más transparente.

Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas, servicios y en el propio diseño de los instrumentos para evaluarlos.

Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo.

Mejorar la coordinación entre una institución y los demás niveles del aparato público.

Mejorar la productividad del sector público, legitimando en los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

Generar información sobre la eficiencia del uso de recursos, permitiendo ejercer un control del gasto público más racional y por lo tanto, fortalecer la capacidad del Estado para gobernar.

Contribuir a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional y así mismo, al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Fuente: Adaptado de Ospina (2000).

Se aprecia en el cuadro anterior la utilidad de la evaluación en América Latina, sin embargo, el hecho de que no se haya generalizado dicho enfoque de gestión y evaluación en los demás países latinoamericanos se debe a la escasa voluntad de los gobernantes en mejorar el desempeño de su gobierno; aunado, a la limitada visión estratégica que, a pesar de que existen referencias de éxito en esta temática, no han tenido la capacidad de retomarlas para incrementar la gobernabilidad de su nación. Es de considerar que el enfoque de evaluación en América Latina se encuentra en proceso de madurez, demostrando que ante los diversos obstáculos que tanto Colombia como Chile han sobrepasado en sus etapas de modernización, han contemplado esa visión gerencial de la AP,¹³ ante lo expuesto, ¿cuáles son las razones institucionales para que en países como Chile y Colombia si funcione la evaluación gubernamental? Sin lugar a dudas se pueden resumir diversos elementos que responden a la interrogante. Como primer punto, se destaca la participación activa de los gobernantes, ya que han demostrado en su gestión la *voluntad política* y la visión para mejorar su gobierno mediante instrumentos de evaluación del desempeño; los cuales, son aspectos prioritarios para fomentar la cultura de evaluación y gestión por resultados (GxR). De igual forma la institucionalización jurídica de los elementos anteriores, ya que es importante en la medida de que obliga a ser incluida dentro de las actividades del sector público, siendo este elemento un aspecto importante para fomentar en los diversos órganos gubernamentales este enfoque de gestión.¹⁴

Así mismo, la *visión e innovación* de su gobierno en la búsqueda del desarrollo de la nación. En lo que respecta a estos elementos, son fundamentales para crear estructuras gubernamentales competitivas y que generen resultados de beneficio para la comunidad. En esta vertiente, se puede destacar

13 Uno de los pilares fundamentales de la gestión estratégica es la imaginación gerencial en el *diseño e implementación de la gestión*, sus principios básicos en términos de Moore (1998) son: nuevas demandas de seguridad, no verlas como un problema sino como una oportunidad para responder las demandas sociales; reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades según las prioridades sociales; no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y como lo hacen para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales; y cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece tendencias a ser proactivos y creativos.

14 En el caso del marco institucional y legal de los sistemas de SyE en Chile, son un factor esencial para institucionalizar una cultura de evaluación, teniendo una legislación que lo soporta desde hace más de una década: Ley de Presupuesto de 1995 y posteriores; protocolos de Acuerdo anuales entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso (1997, 2001 y 2002). La Ley N° 19.553 (1998) creó el Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y dispuso que las agencias definieran sus metas anuales e introdujo incentivos monetarios. La Ley N° 19.618 (1999) complementó el marco legal de los PMG, la Ley del Presupuesto del 2001 Introdujo los Compromisos Institucionales a favor de la eficiencia gubernamental y en Ley N° 19.896 (2003) se estableció la obligatoriedad de realizar evaluaciones en aquellos programas incluidos en los presupuestos de los servicios públicos y definió ése para el Ministerio de Hacienda, entre otras. Véase Ríos (2007).

la creación de los sistemas de SyE que tanto Chile como Colombia han diseñado y fortalecido en el transcurso de los años, aspectos que sin duda han sido valiosos en términos de generar mayores impactos sociales y el desarrollo de su nación.¹⁵ Por lo tanto, ambos modelos de gestión presentados forman parte de un referente para México, en el aspecto de retomar sus hallazgos, retos y experiencias para mejorar el desempeño gubernamental de nuestro país.

1.2. Una gestión pública orientada a resultados.

El interés por asegurar la eficiente utilización de recursos en el sector público, no es un tema nuevo, lo que de alguna manera si lo es, la necesidad de que la eficiencia se vea reflejada en resultados medibles y articulados a las políticas públicas (Whittingham y Ospina, 2000). De esta manera, la elaboración de instrumentos y mecanismos para evaluar, dar seguimiento y controlar la eficiencia de la AP ha adquirido especial interés, ya que la evaluación está articulada ahora más que nunca a los conceptos de modernización y gobernabilidad. En las experiencias de América Latina que se presentaron anteriormente, se definieron este tipo de esfuerzos por modernizar su administración; a su vez, los resultados institucionales de sus iniciativas, por lo tanto, es importante destacar los elementos teóricos en los que se han fundamentado las experiencias anteriores, sobre todo, la importancia de este enfoque para las organizaciones públicas.

El enfoque de la NGP se deriva de dos tendencias en la AP contemporánea: 1) la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración, que se caracteriza por la revalorización del Estado de Derecho y la democratización del régimen, y 2) la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública. Sus antecedentes principales son la crisis fiscal y administrativa del Estado, la liberalización de la economía, la globalización, la nueva economía y la agudización de los impactos sociales (Aguilar, 2006).

La renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa: finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del ser-

15 En materia de gobernabilidad en Chile, se ha mostrado una impresionante expansión económica durante las últimas dos décadas, reflejada en un crecimiento promedio de 4,8 por ciento en su PIB per cápita desde 1986 hasta 2005. La época posterior a 1985 también fue excepcional en lo que respecta a expansiones y contracciones cíclicas, registrando una sola recesión de magnitud moderada en 1999. Véase Schmidt (2006). Sin embargo, el crecimiento de la economía mexicana ha sido desalentador en nuestro país desde el sexenio del presidente López Portillo (1976-1981), donde el crecimiento promedio del PIB ha sido menor al 1%. Véase Concepción Montiel (2007).

vicio público. En este marco, la importancia de la gestión radica en promover y dirigir políticas orientadas hacia una mayor calidad de la AP. Sus orientaciones son la calidad institucional y la gerencial (Aguilar, 2006). En base a esta teoría, se define concretamente que la gestión pública es la instancia mediadora entre las acciones del gobierno (políticas públicas) y los resultados que perciben los usuarios de la misma; es por ello que dicha gestión debe ser eficiente y contar con sistemas de evaluación que le permitan saber en qué medida lo es.¹⁶

En base a Echebarría (2000), podemos observar que la tendencia de la NGP considera como contenidos:

1. Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados);
2. Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión);
3. Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios);
4. Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño y reducir las barreras administrativas);
5. Mejorar la gestión de los recursos humanos (flexibilizar las condiciones de trabajo y la descentralización de la gestión), y
6. Optimizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, e información de gestión).

Como se puede observar, la evaluación del desempeño es una prioridad para la NGP, que sin duda, no resulta de reciente descubrimiento, si no por

16 Los distintos enfoques administrativos que rigieron a muchas organizaciones en el pasado obedecieron a ciertas necesidades del momento. Desde la administración en la época antigua, que tenía el propósito de asegurar la sobrevivencia de los diferentes grupos sociales; la administración egipcia y su sistema burocrático, la administración china y su sistema de orden constitucional, la administración democrática griega o la administración romana de orden. El problema consiste en el enfrentamiento de los retos del siglo XXI con los enfoques de gestión del pasado. Por lo tanto, en términos de Cabrero (2003a) la NGP nace como respuesta al agotamiento de estructuras tradicionales de gobierno que si bien mostraban aspectos y cualidades importantes, ocupaban de un cambio; requerían de una nueva fisonomía que las hiciera más funcionales a un nuevo papel del Estado y a una sociedad demandante, tratando de solucionar los problemas que siempre han existido pero de una manera que garantizara resultados. En este sentido, el aspecto de la evaluación comienza a convertirse en una parte importante dentro de la gestión y las políticas públicas, ya que busca asegurar los mecanismos necesarios para el logro de lo anterior, así como crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

el contrario, es precisamente producto de la evaluación del quehacer gubernamental que va adquiriendo el valor y la importancia en el proceso de todo gobierno.¹⁷ Se detalla la manera en que los puntos anteriores se engloban en un marco general orientado a resultados, en el entendido de que los gobernantes cuentan con la voluntad de fortalecer la visión estratégica del Estado, mediante una eficaz coordinación intergubernamental-transversal y la mejora del capital humano. Aunado, a mejorar la calidad del servicio público mediante el acreditamiento de estándares e indicadores de desempeño lo cual y en conjunto, orientan a una gestión pública orientada a impactos sociales.

Respecto a la evaluación, se confirma que la NGP busca desplazar los sistemas tradicionales de control operativo y financiero (la cual dio resultados en su momento) para pasar a una verdadera evaluación, dejar sólo de ser interna para ser externa y de esta manera, determinar si los resultados de la gestión, producen los efectos o impactos deseados, "...la evaluación permite conocer desde que se está haciendo o implementando, hasta cuales son realmente sus beneficiarios, pasando por el impacto o beneficio conseguido" (Oliás de Lima, 2001).

Barzelay (1992) concluye que la Nueva Gestión Pública "...a) es un movimiento mundial hacia el mejoramiento de la eficacia y la transparencia de la "gobernación" por medio de la aplicación de algunos principios claves subyacentes, tales como: a) la ciudadanía vista como consumidores de servicios públicos; b) el servicio público orientado a resultados, originándose como un dispositivo conceptual, inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno; c) como un argumento administrativo, enfatizando el diseño organizacional dentro del gobierno; d) como filosofía administrativa, orientada al diseño organizacional del gobierno que surgió en los años ochenta, y e) está inmersa en una amplia variedad de enfoques que van desde la investigación comparada, los estudios de caso y la toma de decisiones, por lo que se presenta en muchas ocasiones, como un campo desordenado aún al interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas".

Sin lugar a dudas, el enfoque de la NGP debe de ser parte fundamental de todo gobierno y de toda acción de gobierno. La articulación entre gestión,

17 En un contexto global, la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño, son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible (Ospina, 2000). Vemos con ello que todo gobierno debe evaluar para garantizar resultados.

políticas y evaluación es una triangulación que busca el mejoramiento de las instituciones, de las acciones que implementan y por supuesto, del impacto que generan.¹⁸ Sin embargo, es común en la AP mexicana que esta triangulación no dé resultados. Al respecto, se pueden definir los siguientes aspectos:

1. Por una parte, el Estado mexicano brinda especial énfasis en mejorar el desempeño de las instituciones y deja en segundo término el impacto de los programas y políticas. Por lo tanto, el aspecto de evaluación no forma parte de este contexto;
2. Cuando el Estado centra su visión de gobierno en la creación de políticas públicas y no en el desempeño de las instituciones, la implementación de políticas parte de un inapropiado diseño de las mismas, lo cual impide por supuesto su respectiva evaluación y por consecuencia, no generan impactos sociales;
3. Se han presentado ejemplos donde el Estado mexicano no brinda importancia en ambos aspectos (desempeño institucional y políticas públicas), a pesar de que fomenten modelos de gestión o difundan políticas públicas en el país. De esta manera, no incluye en su gestión sistemas de evaluación por su escaso interés de mejorar la gobernabilidad existente;
4. A pesar de que el Estado busque mejorar su capacidad institucional mediante una correcta gestión pública y una eficaz implementación de políticas, se ha mantenido ausente el enfoque de evaluar su gestión, y cuando se ha presentado el caso, dichos modelos no se establecen mediante una política de evaluación integral, y
5. El Estado ha promovido procesos de calidad para el desempeño de instituciones, aunado a la implementación efectiva de programas y políticas públicas, los cuales, han estado dispersos (no articulados) en el sentido de promover una gestión por resultados que promueva programas y políticas eficientes, con transparencia y participación ciudadana (gestión asociada). Por lo tanto, impide una evaluación objetiva.

Como se definió, el término Nueva Gestión Pública busca mejorar la gobernabilidad existente en el Estado, por tal motivo, la evaluación forma

18 Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz e importante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con políticas públicas de impacto social; por supuesto, completamente evaluadas. Ante este contexto, se puede identificar la clara necesidad de una correcta gestión pública, capaz de fomentar programas y políticas públicas de mayor impacto y calidad.

parte de este contexto, ya que pretende mejorar la funcionalidad del mismo haciendo de éste, un sistema más eficiente, eficaz y efectivo.

1.3. Políticas públicas en el marco de la evaluación.

La necesidad de la evaluación de políticas y programas públicos se encuentra en la actualidad en una esfera de análisis y debates, tanto en el ámbito académico como en la AP en general. En México, la temática de evaluación presenta graves limitaciones de su uso, motivadas por problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos de los mismos y sobre todo, las dificultades para la medición de sus resultados e impactos. Lo anterior es el resultado de la nula visión de esta temática dentro de los poderes públicos y de los propios gestores, además, a su negativa de utilización, publicidad efectiva y a las limitaciones y contenidos de la propia institución incapaz de responder a las nuevas necesidades de la NGP.

A pesar de todo ello, la evaluación es, sin lugar a dudas, uno de los elementos más claves de la nueva gobernanza, capaz de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, respondiendo simultáneamente a los retos de todo gobierno mediante una aplicación efectiva entre gestión y políticas públicas.¹⁹

Una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, en base a Luis F. Aguilar (1992) es: “Gobernar de acuerdo a una política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos, ni unánimes”.²⁰

19 Se encuentran en la definición de “gobernanza” las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Es decir, plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas. En entrevista con el Dr. Luis F. Aguilar, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

20 Por lo tanto, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel. Sin embargo, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública y si en su caso, decide no dar solución, entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad.

La esencia en el estudio de las políticas públicas radica en la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas colectivos. El gobierno persigue aumentar el nivel de vida de sus ciudadanos, educarlos mejor, garantizar su salud y seguridad, crear mayor infraestructura y diversos servicios públicos que éstos requieren para mejorar el bienestar de su comunidad. En este sentido, ¿de qué manera el gobierno conoce si está generando impactos sociales en la comunidad? De lo anterior se destaca la importancia de la correcta articulación entre políticas públicas con los procesos de evaluación, debido a la necesidad del seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales durante todo el proceso de la política pública.

Ahora bien, en la elaboración de los programas y políticas públicas intervienen tanto instituciones como los actores. Las instituciones son las que instrumentan y crean la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Como se mencionó anteriormente, una institución bajo los elementos de la NGP permite la creación de acciones gubernamentales capaces de satisfacer la necesidad de la comunidad. Es decir, crear políticas con impacto. En este sentido, se plantea una correcta gestión (desempeño de las instituciones) para fomentar acciones de gobierno generadoras de valor (programas y políticas), medidas a través de una objetiva evaluación por resultados.

En otros términos, la evaluación de políticas se asocia al control de gestión, el cual desde la perspectiva de la NGP, constituye uno de los pilares de la inevitable regeneración de las instituciones públicas (Ruano, 2001), quien desde esta visión propone un cambio en los controles de gestión:

1. El número de controles habrá que reducirse y no debe ser instrumento de sanción, sino de medida del rendimiento según los objetivos propuestos;
2. El control no es un fin mismo, debe ser un medio de reorientar la acción en función de los resultados obtenidos, y
3. El diseño de sistemas de control ha de trascender el marco organizativo y hacerse accesible a nuevas audiencias, es decir, un sistema de información de carácter público.

Desde este enfoque, un acto no debe analizarse únicamente en función de una norma de resultado, debe contemplarse desde una visión en conjunto de la organización, permitiendo una mejor respuesta para alcanzar los objetivos, y posteriormente, valorar la validez de sus proyectos en base al impacto generado. Por lo tanto, deja en claro la triangulación entre gestión, políticas públicas y evaluación, en el sentido de que la evaluación gubernamental

mental nos permite identificar la validez de la gestión pública y por supuesto, del impacto social de las políticas públicas implantadas.

La AP como proceso tiene un carácter estructural, el cual está contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas a cumplir y, por otro lado, la capacidad de gestión de políticas públicas, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema político,²¹ manifestándose así la influencia de la política sobre la gestión y viceversa. La política pública constituye un proceso dinámico de solución de problemas donde se van a mezclar aspectos de liderazgo y de interacción entre la sociedad y el sistema político en cuestión.

Por lo tanto las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la AP, políticas públicas eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado capaz de enfrentar con fortaleza los problemas de su entorno. En este sentido, ¿cuál es la forma de conocer los impactos y resultados de la ejecución de programas y/o políticas públicas? La respuesta es clara: los mecanismos de evaluación. De esta manera, se puntualiza la urgente necesidad del Estado mexicano de adoptar a la evaluación gubernamental como una parte integral de la AP mexicana. En otras palabras, fomentar una *política de evaluación en México*.

A manera de resumen, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agrega una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la AP. Dentro del sector gubernamental, el desempeño ocurre en varios grados, que van desde el nivel del personal (desempeño del capital humano), hasta el nivel de las políticas públicas (valor público), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones (gestión). Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión debe ser objeto de evaluación. De este modo nos lleva a ver la importancia de reflexionar sobre el objeto de la evaluación y los niveles de la administración en los cuales este objeto se debe estudiar.

1.4. La evaluación gubernamental.

Al conocer la importancia de contar dentro del Estado con una gestión pública eficaz y orientada a resultados contundentes para el ciudadano, así como la vida y esencia de las políticas y su finalidad para la solución de los

21 Otro aspecto a tener presente es el objetivo máximo de la sociedad, donde el gobierno a través del diseño de políticas y programas públicos eficaces y efectivos, trata de elevar al máximo el bienestar social, teniendo presente que el interés social se impone sobre los intereses individuales, haciendo que en el actuar del gobierno se reflejen de forma general la solución de los problemas. Por lo tanto, es una muestra de la necesidad de medir los avances de esas políticas y programas, así como de sus resultados.

problemas públicos, es importante definir el término evaluación gubernamental, como parte esencial para la medición del desempeño de la gestión y de las propias políticas implantadas.

La definición de evaluación en base a Stufflebeam y Shinkfield (1987) es: *Recoger y analizar sistemáticamente una información que nos permita determinar el valor o mérito de algo, siendo éstos no sólo un juicio de expertos, implica un proceso sistemático de elaboración de criterios, recopilación, análisis, interpretación y enjuiciamiento sistemático.* Es decir, la evaluación es un proceso metodológico que requiere de una aplicación de pautas y técnicas sistemáticas.

Meny y Thoenig (1992) nos dicen que evaluar una política pública, es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental, en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Por lo tanto, la evaluación es una ruta de razonamiento asumido por el analista; la apreciación sistemática sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas y de la gestión institucional.

En base a la definición anterior, podemos enmarcar las funciones principales de la evaluación gubernamental de la siguiente manera:

- La retroalimentación o mejora (*improvement*);
- El control de responsabilidades y la rendición de cuentas (*accountability*), y
- Ilustración para acciones futuras (*enlightenment*) (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Es decir, la evaluación de la gestión institucional de un programa o política pública, consiste en ir más allá de los indicadores, para proceder a una valoración detenida de los mismos, determinando la eficiencia de la gestión y la eficacia de las políticas y de los programas de gobierno, a través, de un proceso de medición de los resultados.²²

22 Este proceso no constituye un fin en sí mismo; en la AP la medición de resultados se dirige a comprender mejor los procesos y productos derivados de las políticas, programas y desempeño de las instituciones, de manera que faciliten la toma de decisiones más que a medir un resultado final preciso. Sin embargo, hay que estar conscientes de que medir los resultados de manera adecuada continúa planteando serios problemas conceptuales y prácticos. En el caso mexicano, se entiende debido al poco interés de programas académicos o de posgrado en temáticas específicas de evaluación pública. Entrevista con la Dra. María Bustelo Ruesta, Directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas, Universidad Complutense de Madrid, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

Cuadro 4 PROPÓSITOS DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

Facilitar el proceso de toma de decisiones.	Facilitar el aprendizaje organizativo.	Propósitos encubiertos o abusos evaluativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer correcciones intermedias en el proceso de ejecución de un programa. • Continuar, expandir o institucionalizar un programa o cortarlo, acabarlo o abandonarlo. • Examinar nuevas ideas y/o programas. • Elegir la mejor entre varias alternativas. • Decidir si se continúa con el financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registrar la historia del programa o política. • Ofrecer información sobre su práctica a los profesionales que intervengan en dichas políticas o programas. • Enfatizar o reforzar los objetivos de un programa. • Rendir cuentas (la cultura de la rendición de cuentas hace que los profesionales de una organización estén más atentos a las expectativas del público). • Entender (saber más sobre) la intervención social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplazamiento. Se lleva a cabo una evaluación con el propósito de demorar una decisión. • Evasión y/o evitar responsabilidades. Las evaluaciones se realizan para obligar a los oponentes a compartir responsabilidades por decisiones impopulares o para evitar toda responsabilidad, pretendiendo que la evaluación sea la que adopte las decisiones. • Legitimación de una decisión ya tomada. Como medio para legitimar una decisión ya tomada. • Relaciones Públicas. Como un medio de hacer visible o darle publicidad al programa o política evaluada. • Ofrecimiento de una imagen determinada. La evaluación se centra en una selección sesgada y parcial de sus resultados sustantivos.

Fuente: Adaptado de Weiss (1998) y Bustelo (1999).

En un contexto mexicano se presentan dificultades para llevar a la práctica el ejercicio de la evaluación como una realimentación de las decisiones debido, entre otras cosas, a la visión tradicional del modelo burocrático, de apego a las normas y la inexistencia de una tradición de colaboración para la investigación teórico-práctica.²³

Es puntual mencionar que dicha práctica no se ha aplicado en México debido a la limitada visión del servidor público mexicano de fomentar una cultura e institucionalización de la evaluación gubernamental. Si bien, se mostró con anterioridad en el contexto latinoamericano experiencias de evaluación (véase Cuadro 3), es importante señalar elementos prioritarios

23 La evaluación de las políticas públicas no es una función completamente nueva dentro de las que desempeñan los gobiernos. Lo que resulta nuevo de la función de evaluación no es tanto su existencia; sino sus características diferenciales que vienen a enriquecerla. Por una parte, su objetivo y su alcance, que se sitúa más allá del control financiero o de la legalidad y que alcanzan la valoración de los efectos o impactos de los programas y políticas en la solución de los problemas a los que se pretende hacer frente. Por otra, el esfuerzo en hacer de la evaluación una práctica generalizada en el seno de la AP, donde se tome como un proceso de aprendizaje continuo, realizada además de forma sistemática y con metodologías generalmente aceptadas. Entrevista con la Dra. Jody Fitzpatrick. Profesora de la Universidad de Denver, Colorado, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

que han fortalecido estos procesos. En base a Bustelo (2009), los signos de institucionalización de la evaluación son:²⁴

- Práctica evaluadora;
- Formación específica y de especialización (postgrado);
- Asociaciones profesionales;
- Publicaciones especializadas: acervo bibliográfico;
- Instituciones y unidades de evaluación dentro de las organizaciones (sistemas, metodologías, prácticas);
- Diferentes roles respecto a la evaluación (evaluadores, gestores, comanditarios, hacedores de política), y
- Políticas de evaluación.

Por lo tanto, son aspectos que no han sido considerados en un territorio nacional y de esta manera, se ha evitado el ejercicio eficaz de evaluar el desempeño público.

Es de puntualizar las características principales de la evaluación gubernamental; lo cual por su amplio alcance y funcionamiento se puede dividir de la siguiente manera:

Cuadro 5 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA EVALUACIÓN

El carácter valorativo y el enjuiciamiento sistemático	El carácter político y la importancia del contexto	El carácter práctico y aplicado
<ul style="list-style-type: none"> • Los 4 niveles de análisis: • Hallazgos empíricos: Hechos, datos e información. • Interpretaciones: Explicaciones sobre los hechos y datos. • Juicios: Valoraciones acerca de los hallazgos y sus interpretaciones. • Recomendaciones: Sugerencias sobre posibles líneas de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas y programas que se evalúan son resultado de decisiones políticas. • La evaluación se hace para alimentar el proceso de toma de decisiones. • La evaluación en sí misma, por su misma naturaleza, adopta una postura política. • <i>Esto implica:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de respuesta. • Sensibilidad social y política. • Credibilidad y aceptación (participación). • Temporalidad. • Flexibilidad. • Realismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación ha de ser, ante todo, útil y práctica. • Útil: Porque la información que nos ofrezca debe ser pertinente, fácilmente aplicable y utilizable. • Práctica: Porque debe estar orientada hacia la acción. • <i>Esto implica.</i> <ul style="list-style-type: none"> • Tener en cuenta el contexto específico. • Identificar e implicar a <i>stakeholders</i> desde el diseño. • Ajustar los informes a los destinatarios usando una variedad de formatos. • Presentar los resultados a tiempo.

Fuente: Adaptado de Weiss (1990), Patton (1986) y Bustelo (2009).

24 La evaluación del desempeño no es: investigación, seguimiento o monitoreo, evaluación del rendimiento del grupo destinatario, memoria u observatorio. Véase Bustelo (1999).

En este contexto, resulta novedoso también hacer de la evaluación una herramienta para la transparencia del gobierno y para la profundización de la democracia. La evaluación no es una función meramente técnica, sino que se debe hablar de la *política de evaluación*. Su finalidad ha variado a lo largo de su historia para adaptarse a las situaciones de cada país y a las maneras de entender la gestión de la AP y del gobierno; aunque ha nacido y se ha desarrollado a la sombra del control presupuestario, su creciente papel de instrumento político la ha llevado a acrecentar el alcance de lo que se espera de ella.²⁵

En el caso mexicano es de mencionar que no ha existido una política como tal. Se profundiza lo anterior, debido a que los diversos modelos de evaluación en la APF no han generalizado dicha práctica, es decir, no se han expandido dichos modelos de una forma integral que en conjunto con estados y municipios, utilicen estas prácticas para mejorar el desempeño institucional. Es puntual precisar que si bien, existen en México adelantos en materia de transparencia y rendición de cuentas, no se ha contemplado a los mecanismos de evaluación como una forma de expresar ante la ciudadanía las acciones de gobierno; en este aspecto se define la negativa del Estado mexicano en fomentar la política real de evaluación en México.

A manera de conclusión, la relación entre un gobierno por resultados y la evaluación gubernamental se puede definir de la siguiente manera. Un gobierno que contemple un enfoque de GxR tiene la característica de contar en sus estructuras gubernamentales con mecanismos de evaluación de su gestión, por lo tanto, estos gobiernos fomentan esa cultura en los actores que lo integran y sobre todo, a los tomadores de decisiones de programas y políticas públicas. Lo anterior deja en el entendido de que los mecanismos de evaluación forman parte integral del Estado, como una manera de conocer si realmente se están generando resultados o, si realmente sus acciones están fomentando un mayor desarrollo. De este modo, se destaca la adopción del Estado con los procesos y métodos de evaluación gubernamental. En este sentido, ¿Qué gobierno por resultados no contempla a la evaluación del desempeño para medir y evaluar su gestión? Ante lo anterior, no puede existir un gobierno por resultados si no se incluye a la evaluación del desempeño como parte integral de su gestión. Por lo tanto, ¿cómo un gobierno conocerá si realmente está generando resultados si no cuenta con mecanismos de evaluación? Se deja en claro la articulación en ambas partes, por una, el gobierno orientado hacia resultados y por la otra, la medición de los mismos.

25 Entrevista con el Dr. Eduardo Zapico Goñi. Director de la Unidad de Evaluación, Oficina de Presupuesto, Comisión Europea, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

1.5. Hacia el rediseño de los gobiernos locales en el marco de la NGP.

Para diversos autores, México representa el caso paradójico de un Estado federal con una forma de gobierno altamente centralizada; no obstante, en términos de Rowland y Caire (2001), definen que la idea de un sistema federal ha estado presente a lo largo de la historia de México, hecho que se refleja en los tres movimientos políticos y sociales más importantes del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana.

En estos términos, los principales antecedentes del federalismo mexicano provienen de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y de las instancias locales de gobierno y administración heredadas de la monarquía española a fines del siglo XVIII, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz (Reyes, 1988).²⁶ A pesar de los múltiples cambios efectuados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo XX. Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982, cuando se dio impulso al Nuevo Federalismo Mexicano y con él a la vida municipal, la cual, cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa en las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.²⁷ Pero, a pesar de los diversos intentos por mejorar la situación municipal en México, sigue prevaleciendo la centralización, el autoritarismo y la limitada gestión intergubernamental entre los tres niveles de gobierno.

Se ha mencionado con anterioridad la importancia de un gobierno orientado a resultados, que por supuesto, integran en su gestión la cultura de evaluar

26 Uno de los rasgos más notables de la herencia española en el federalismo mexicano se encuentra en la articulación de los intereses locales que se daba a través de los ayuntamientos. El municipio constituyó la base de la organización territorial del imperio español en América. La segunda instancia de gobierno local –las diputaciones provinciales– fue otra de las reformas de la Constitución de Cádiz de 1812. Con estos antecedentes de organización política local, se fortaleció un sentimiento regionalista contrario al retorno del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el antiguo territorio del virreinato. Estas instancias de gobierno fueron importantes para definir demarcaciones territoriales que habrían de dar paso a los estados de la Federación Mexicana. Véase Reyes (1988).

27 La descentralización, en este sentido, no es tan solo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. “En efecto, se reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. Por lo tanto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar”. Véase Uvalle (1995).

su desempeño. Sin embargo, es de destacarse que el nivel de gobierno más cercano a la comunidad (el municipio) ha padecido de modelos de gestión eficientes que fortalezcan sus capacidades institucionales no sólo en México, sino en América Latina. Es en esta vertiente que la problemática municipal ocupa un lugar central en la agenda internacional. Aparecen como áreas fundamentales un conjunto de temas que van desde la reforma del Estado, relaciones intergubernamentales, federalismo, descentralización y los límites de la acción gubernamental; así como lo relativo a cuestiones de eficiencia y eficacia de la actividad local.²⁸ Por lo tanto, es importante precisar como inicio en esta temática la importancia de una GxR en un contexto local, debido, entre otras cosas, a la plena necesidad de que los gobiernos municipales fortalezcan sus *capacidades institucionales* y sean parte del crecimiento y desarrollo del país.

En un marco integral de la gestión del gobierno municipal, es preciso mencionar dos aspectos en los cuales, debe de incluirse la GxR como pilar y cultura de un gobierno local; como primera instancia se establece en un contexto *institucional*. Los gobiernos locales del futuro deben de contar dentro de las organizaciones con los siguientes elementos de gestión:

- Capaces de satisfacer al ciudadano con calidad (gestión de calidad);
- Transparentes (rendición de cuentas);
- Gobierno electrónico (tecnologías de la información y la comunicación);
- Gestión estratégica en la organización (visión a largo plazo);
- Generadoras de resultados a bajo costo (eficientes);
- Cumplir con objetivos, metas y resultados planteados (eficacia);
- Servidores públicos con visión gerencial (servicio profesional de carrera);
- Presupuesto en base a Resultados (orientación presupuestal hacia resultados);
- Gestión transversal (eficaz gestión intergubernamental), y
- Evaluación del desempeño gubernamental (evaluar la institución).

En estos términos, pueden destacarse diversos elementos que la NGP expresa en sus diversos enfoques. Por lo tanto, son aspectos que fortalecen a las organizaciones municipales brindándoles una mayor capacidad y legi-

28 En un ámbito académico, la tradición literaria sobre gobiernos locales en México ha enfatizado a las limitaciones de dicho nivel gubernamental para fomentar una gestión eficaz de los recursos y facultades municipales. El análisis de la variable evaluación gubernamental en un contexto municipal resulta un tema novedoso en la perspectiva de los estudios sobre gobiernos locales en México.

timidad por sus resultados ante el ciudadano.²⁹ Uno de los aspectos principales para la implementación de lo anterior es la *visión y voluntad política* del servidor público municipal, en el sentido de que contemplen esta visión gerencial y estratégica que permitan demostrar su real vocación de servicio mediante resultados hacia la sociedad y el mejoramiento de la gestión. Por consecuencia, se plantea la importancia del presidente municipal en la forma en que visualice al municipio que plantea construir durante su administración, considerando un nuevo enfoque de administración pública local.

Un segundo aspecto se deriva de las competencias y actuación externa de los municipios mediante la creación de *programas y políticas públicas locales*. Por lo tanto, la visión a futuro del gobierno local debe ser el generar valor público en su actuación como gobierno, contemplando para ello los siguientes elementos:

- Planeación estratégica (visión a largo plazo);
- Gestión asociada (participación social);
- Presupuesto en base a Resultados (orientación presupuestal hacia resultados);
- Evaluación de programas y políticas (evaluaciones de impacto social), y
- Evaluación transversal (gestión y evaluación transversal entre instituciones).

Ante la inminente necesidad de generar gobiernos locales capaces y aptos para generar un desarrollo en la región, se requiere de una nueva manera de gestionar los programas y políticas públicas, cambiar la manera tradicional de planeación y presupuestación municipal (normativo, sin consenso, sin metodología), por una gestión municipal con visión a largo plazo, estratégica, contemplando conceptual y operativamente una gestión orientada a resultados que fomente un mayor desarrollo. En este sentido se puede apreciar la importancia y la utilidad de los sistemas de evaluación en el sector público; destacando las grandes ventajas de contar con esas medidas de gestión en las instituciones para orientar sus acciones directamente a resultados. Es decir, en acciones socialmente aceptadas por el ciudadano (valor público).

29 Más que ningún otro nivel de gobierno los municipios deben de contar con legitimación por rendimientos por el ciudadano; entendiéndose como tal a la producción de políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Lo anterior se deduce a las siguientes razones: 1) el municipio es el nivel de gobierno más cercano al ciudadano; y 2) los servicios públicos que brindan los gobiernos locales son muy perceptibles por la sociedad. Por lo tanto, un municipio exitoso sería aquel que es legitimado por su comunidad en base a sus resultados. En entrevista con el Dr. David F. Fuentes Romero.

Se ha definido en la actuación municipal (institucional y en la formulación de programas y políticas) una imperante necesidad de rediseñar al gobierno municipal tradicional, aquel gobierno visto como una organización pobre, sin fortaleza e incapaz de generar acciones de valor, para llegar a un gobierno con visión estratégica y competente. Es totalmente claro que en ambas modalidades de actuación se refleja la necesidad de medir lo que se está haciendo, conocer si realmente la gestión pública municipal es eficiente y eficaz; además, si realmente los programas y políticas públicas están generando o no impacto en la comunidad. Por lo tanto, la NGP municipal requiere del enfoque de evaluación gubernamental ese elemento fundamental de la GxR.

En el escenario actual municipal, los impactos negativos del centralismo del Gobierno Federal ante los municipios, se derivan en una gran dependencia (económica y de gestión). Por lo tanto, impide que el municipio fomente un mayor crecimiento en sus capacidades gubernamentales. En una misma vertiente, se destaca la ineficaz gestión intergubernamental del sector central, debido a la escasa visión de fomentar un mayor desarrollo desde lo local. Sin embargo, la actualidad del municipio en México se deduce a que por su propia cuenta, visión y liderazgo, debe fortalecer las capacidades de su gobierno; es urgente el iniciar con un rediseño institucional en el municipio mexicano, ya que en la situación prevaleciente en nuestro país, el municipio se encuentra en una serie de desafíos desde económicos hasta de gestión, pero sobre todo el escaso desarrollo e impacto que están promoviendo en el país.³⁰

En resumen, el enfoque internacional en la temática de evaluación, deja en claro, muchos aspectos que sin duda, son una tarea pendiente para México y más aún, para los gobiernos locales mexicanos. Es de destacarse la manera como en un contexto latinoamericano se ha tenido la voluntad, la visión e iniciativa para mejorar el desempeño de sus gobiernos contemplando el uso y la aplicación de cultura de la evaluación del desempeño. Este hecho desata la limitada visión que han tenido los gobernantes en México, donde la principal característica del funcionario público mexicano ha sido la escasa vocación de servicio.

30 La escasa captación tributaria y la caída en los ingresos petroleros anunciada desde mayo del 2008 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha impactado a por lo menos 95% de las alcaldías que existen en el país. La crisis financiera por la que atraviesan los ayuntamientos obligó a muchos de ellos a suspender la seguridad pública y la recolección de basura; a otros municipios más, a decretar reducciones salariales, despidos masivos y suspensión de obra pública. Durante los primeros seis meses del año 2009, las entidades federativas y el Distrito Federal vieron reducir las aportaciones en un 21.3% respecto al mismo periodo de 2008. En términos reales, eso equivale a un recorte de 49 mil millones de pesos, señalan cifras de la SHCP. Véase *El Universal* (2009a).

Ante la situación prevaleciente en el país, es prioritario un cambio en el enfoque tradicional de gestión municipal; el cual, no ha generado un mayor crecimiento y desarrollo en el país. Los municipios mexicanos se han caracterizado por debilidades de gestión de diversos tipos, en términos de Cabrero (s/f) se pueden ubicar: a) la fragilidad en el marco normativo; b) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos; c) la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales; d) falta de profesionalización de los funcionarios públicos municipales; e) ausencia de sistemas de planeación municipal, y f) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Es en este sentido, un enfoque de gestión orientado a resultados, sería la agenda pendiente de implementar para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México.

Sin embargo, los municipios por ser el nivel de gobierno con menos fortaleza económica y estructura organizacional, han dependido enormemente de las decisiones del gobierno central, con énfasis en los recursos, pero de igual forma, para realizar iniciativas y cambios en sus enfoques de gestión y la manera de ejercer la AP local. Este hecho deja totalmente en claro la centralización político-administrativa que presenta nuestro país. Pero, independientemente de esta situación, los gobiernos locales deben de innovar iniciativas propias para mejorar su gobernabilidad e incrementar el desarrollo local del país; aspectos que sin duda se reforzarían con un nuevo enfoque de gestión por resultados.

Cuadro 6
ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA UN FEDERALISMO EFICAZ

Estratégico	Tradicional
Eficaz.	Ineficaz.
Eficiente.	Deficiente.
Descentralización.	Excesiva centralización del gobierno central.
Eficaz gestión intergubernamental.	Nula gestión intergubernamental.
Visión generadora de impactos en lo local.	Visión autoritaria.

Fuente: Elaboración propia.

54 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

El reto actual del Gobierno Federal mexicano es visualizar al gobierno local como un factor elemental para el desarrollo de la nación. En esta vertiente, se plantea la necesidad de una gestión intergubernamental efectiva que promueva mayores capacidades de los municipios en México. Por lo tanto, no es sólo trabajo del gobierno local, sino también implica una gobernanza más eficaz del Gobierno Federal. En un ámbito municipal, es urgente un cambio institucional dentro del cual, es prioritario utilizar mecanismos de evaluación del desempeño (institucionales, programas y políticas), buscando principalmente el fomentar gobiernos locales eficientes y con alta capacidad institucional; en este sentido, se define el enfoque de gestión y evaluación transversal como un complemento a la GxR, buscando fomentar las acciones municipales con una perspectiva hacia el largo plazo y visión hacia el desarrollo local.